UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE BUDGET FONCTIONNEL EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 19 décembre 1961

PAR

JACQUES EDMOND-GRANGÉ

MEMBRES DU JURY :

Président : M. COLLIARD, Professeur

Suffragants : M. VEDEL, Professeur
M. BARRERE, Professeur
M. PALLEZ, Inspecteur des Finances

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V[e])
PARIS

1963

LE BUDGET FONCTIONNEL EN FRANCE

UNIVERSITE DE PARIS
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

LE BUDGET FONCTIONNEL EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 19 décembre 1961

PAR

JACQUES EDMOND-GRANGÉ

MEMBRES DU JURY :

Président : M. COLLIARD, Professeur

Suffragants : M. VEDEL, Professeur
M. BARRERE, Professeur
M. PALLEZ, Inspecteur des Finances

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (V[e])
PARIS

1963

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles ».

Cette définition qu'énonçait l'article 5 du décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique demeure valable un siècle plus tard; elle concerne les collectivités locales aussi bien que l'Etat, les recettes aussi bien que les dépenses. Dans le domaine budgétaire, des règles analogues sont en effet valables pour l'Etat et les collectivités administratives dont les dépenses d'intérêt général ne sont pas liées à une exploitation commerciale et dont les recettes sont de nature fiscale pour leur plus grande part.

Les règles du budget fonctionnel, inconnu en 1862, ne s'appliquent pas non plus au seul budget de l'Etat. Certains travaux, notamment sur la comptabilité nationale, ventilent les dépenses des collectivités publiques et même des organismes de sécurité sociale entre des rubriques fonctionnelles. Toutefois, la présente étude ne prendra guère en considération que le budget de l'Etat; les problèmes qu'il pose présentent plus d'importance, plus de complexité, plus d'intérêt; son volume est très supérieur à celui des budgets des autres collectivités publiques; les solutions qui lui sont appliquées peuvent être étendues sans modifications très sensibles aux budgets des collectivités locales et les dépenses fort importantes de sécurité sociale n'intéressent pratiquement qu'une seule fonction; enfin, la plupart des analyses fonctionnelles concernent exclusivement ou principalement les dépenses de l'Etat, en France, comme à l'étranger.

*
**

Autant que les dépenses, les recettes sont partie intégrante de tout budget. L'évaluation des ressources, leur origine, la manière

de se les procurer ont autant d'importance que le montant des dépenses, leur destination, la manière de les réaliser. Le rapprochement des unes et des autres permet de dégager un équilibre auquel l'opinion attache peut-être une importance trop exclusive mais qui n'en est pas moins une des principales raisons d'être d'un budget et une des préoccupations majeures de ceux qui l'élaborent. Le budget fonctionnel ne concerne pas les recettes; il ne tient compte que des dépenses. Certes, bien des fonctions de l'Etat peuvent être exercées par le moyen des recettes; mais si l'impôt ou l'emprunt permettent d'atteindre certains objectifs économiques et sociaux, leur principale raison d'être n'en demeure pas moins de procurer à l'Etat les ressources nécessaires pour couvrir ses dépenses. Dans un budget fonctionnel, la solution des problèmes relatifs aux recettes et à l'équilibre budgétaire n'est, en aucune manière, modifiée. L'expression « budget fonctionnel » est en réalité employée dans le sens de présentation fonctionnelle des dépenses; utilisée le plus souvent pour désigner des documents qui concernent seulement les dépenses, elle peut être critiquée; elle a néanmoins l'avantage d'être commode et, employée couramment par les spécialistes, elle paraît susceptible d'être adoptée sans trop de scrupules.

Elle ne figure pas cependant dans la loi organique (1) qui est le fondement juridique de tout le droit budgétaire actuel ; en revanche, le décret du 19 juin 1956 (2) que la loi organique a remplacé, mais dont l'inspiration était la même, faisait une brève allusion dans son article 52 à une annexe qui présenterait « le coût des services par grandes fonctions et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leur activité ».

Le budget fonctionnel tient donc une place modeste dans l'ensemble du budget français. Il est un document joint à la loi de finances afin de mieux informer le Parlement et l'opinion. Son importance ne peut être comparée à celle qu'il détient dans certains pays étrangers, les Etats-Unis ou les Pays-Bas notamment. La nomenclature budgétaire française, dont les grandes lignes ont été fixées en 1953, accorde néanmoins place aux préoccupations fonctionnelles pour les dépenses de transferts et d'investissements. Le budget français n'en demeure pas moins un budget de moyens où l'accent est mis davantage sur la nature des dépenses que sur leur destination.

(1) Ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (*journal offciel* du 3 janvier 1959).

(2) Décret n° 56-601 du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget de l'Etat (*journal officiel* du 20 juin 1956).

Depuis quelques années cependant, des documents fonctionnels existent. Ils traduisent un état d'esprit, des préoccupations différentes dans l'administration, une approche nouvelle des questions budgétaires. L'analyse de ces documents et l'examen des problèmes que pose la présentation fonctionnelle des dépenses publiques, tel est l'objet du présent ouvrage.

CHAPITRE PREMIER.

LA PRESENTATION FONCTIONNELLE ET LES AUTRES PRESENTATIONS DES DEPENSES PUBLIQUES.

Un budget est dit fonctionnel quand les dépenses sont groupées par fonctions.

« Fonctionnel », adjectif dérivé de « fonction ».

« Fonction» : de *fonctionem*, accusatif de *functio*, substantif dérivé du verbe *fungi*, s'acquitter de, accomplir; l'idée dominante n'est pas seulement celle d'action, mais encore d'exécution, d'accomplissement, de réalisation.

Littré, de qui le budget fonctionnel était inconnu, définit la « fonction » comme l'action propre à un emploi, à une charge (vaquer à ses fonctions, faire les fonctions de sa charge, accomplir les fonctions de la royauté). La physiologie est le domaine d'élection de l'emploi de ce terme; fonction d'un organe : mode d'action de cet organe, acte spécial qu'il exécute; fonction des sens, d'un muscle; fonctions végétatives : celles qui sont relatives à la nutrition, à la reproduction; fonctions animales.

*
* *

Littré est plus bref sur l'adjectif « fonctionnel » : terme de physiologie qui a rapport aux fonctions. Un exemple toutefois éclaire parfaitement le sens de cet adjectif : maladie fonctionnelle, maladie supposée ne porter que sur les phénomènes dynamiques et qui ne peut être rattachée à l'état anatomique d'un organe lésé.

Consciemment ou non, l'Etat est souvent comparé à un être vivant. Le vocabulaire est anthropomorphique qui recourt fré-

quemment à l'expression « organe de l'Etat ». La fonction est l'action propre à un organe; elle est le but même, la raison d'être de cet organe; elle se distingue de l'action proprement dite par sa spécificité et sa finalité; un œil peut s'ouvrir, se fermer, tourner, pleurer, se lever, s'abaisser, sa fonction est de regarder; l'armée peut défiler, se mutiner, se déplacer, s'équiper, sa fonction est d'assurer la sécurité du pays; les tribunaux peuvent agir lentement ou rapidement, avec indulgence ou sévérité, commettre des erreurs, décliner leur compétence, se réunir en séances solennelles ou être en vacances, leur fonction est de rendre la justice.

Ce qui est fonctionnel se conçoit dans une perspective dynamique. Le budget fonctionnel envisage l'Etat dans ses différents modes d'action, il considère que les dépenses publiques lui permettent d'agir et il rattache chacune d'elles à une action typique de l'Etat; il implique donc, avant toute chose, une présentation des dépenses publiques élaborée d'après le critère de la fonction, une présentation fonctionnelle de ces dépenses.

*
**

La présentation du budget ne pose pas seulement ces problèmes de caractère purement formel; son importance est grande tant sur le plan administratif que politique; elle est le cadre dans lequel les dépenses sont autorisées et exécutées, dans lequel, en conséquence, les crédits sont proposés par les services, arrêtés par le gouvernement, soumis aux assemblées, examinés et votés par elles, dans lequel les dépenses sont ensuite engagées, ordonnancées, payées, contrôlées. Elle trace aux ordonnateurs, aux comptables, aux contrôleurs financiers, à la Cour des Comptes, les limites de leur action. Tout le déroulement de la procédure qu'impliquent les dépenses de l'Etat s'ordonne en fonction de la présentation budgétaire.

En pratique, toute activité publique a des conséquences financières; elle doit donc être présentée conformément à la structure prévue par la nomenclature budgétaire. Les réformes sont conçues, la politique gouvernementale traduite, le fonctionnement de l'administration jugé, dans le cadre de la présentation du budget. Simple formalisme certes, mais l'habitude de se référer à un groupement déterminé de dépenses fait apparaître certains aspects de la réalité et en dissimule d'autres.

Aucune présentation du budget ne peut ainsi être considérée comme parfaite. Un parallèle peut être établi avec la comptabilité d'une entreprise; celle-ci reflète la nature de ses activités, les obli-

gations juridiques et fiscales qui lui sont imposées, les préoccupations particulières de ses dirigeants; elle est organisée en fonction du rôle qui lui est assigné dans la gestion de l'entreprise, des services qui sont attendus d'elle. De même, la présentation budgétaire traduit l'importance des dépenses publiques, leur nature, la manière dont elles sont réalisées; elle dépend des objectifs qui lui sont assignés, des enseignements et des renseignements que le gouvernement entend dégager de l'élaboration des documents budgétaires; elle exprime une conception du rôle de l'Etat et de l'administration dans le pays.

Les raisons mêmes qui donnent une grande importance administrative à la présentation budgétaire suffiraient à lui conférer une réelle importance politique que bien d'autres raisons viennent justifier. Le pouvoir politique, et l'opinion dont il n'est que le prolongement, voient dans le budget un moyen de contrôle et un moyen d'information. Les dépenses budgétaires, en effet, sont une charge pour la nation et celle-ci directement, et indirectement par l'intermédiaire de ses représentants, demande tout naturellement à savoir comment ses impôts sont dépensés.

*
**

L'ensemble des dépenses devra donc être présenté avec sincérité et clarté afin que des conclusions exactes puissent facilement en être tirées sur la politique gouvernementale. Le budget par delà les hauts fonctionnaires, par delà les hommes politiques, par delà même les assemblées, s'adresse d'abord à l'ensemble du pays; il est un moyen pour le pouvoir de faire connaître au peuple non seulement ce que coûte l'appareil de l'Etat, mais également quelle est la politique gouvernementale et l'action de l'ensemble des services publics.

La discussion budgétaire n'est pas seulement l'occasion de connaître, d'approuver ou de censurer la politique générale du gouvernement. L'énorme masse des dépenses publiques n'est qu'une somme de modestes dépenses unitaires. Autoriser l'ensemble des dépenses n'aurait pas grande signification si le gouvernement pouvait en modifier arbitrairement la nature ou l'affectation. Les citoyens sont souvent plus intéressés par une modeste dépense qui les concerne directement que par les grandes masses. Les deniers publics ne sont pas seulement menacés par l'orientation de la politique du gouvernement mais aussi par l'action quotidienne et limitée de chaque administration qui, toujours soucieuse d'accroître son importance et son activité ou d'apporter des améliorations

aux services qu'elle rend, a normalement tendance à accroître ses dépenses. Politiquement, un contrôle détaillé des dépenses des services apparaît donc nécessaire et il doit porter à la fois sur l'autorisation de dépenser et sur le respect de cette autorisation.

A ce souci de contrôle répond la traditionnelle règle de la spécialité des crédits : le contrôle est d'autant plus efficace que l'unité de dépenses sur laquelle il porte est plus faible et présente un caractère plus homogène. La spécialité permet de limiter l'autonomie de l'administration et de maintenir celle-ci subordonnée au pouvoir qui autorise les dépenses. Elle importe également sur le plan de l'information; celle-ci n'est certes que relative dans la mesure où certaines subdivisions ne s'imposent pas rigoureusement à l'administration et ne présentent qu'un caractère indicatif. Cependant, résumé d'un ensemble de renseignements encore plus complets qui demeurent cachés dans les dossiers des services, reflet de toute la vie administrative du pays, le budget apparaît comme une source irremplaçable, et trop souvent ignorée, d'une bonne connaissance de l'administration.

La spécialité n'a pas besoin d'être poussée très loin pour qu'en raison du nombre, de l'importance et de la diversité considérables des dépenses de l'Etat, celles-ci constituent un ensemble incompréhensible ou du moins insaisissable par d'autres que ceux dont le métier est de préparer et d'analyser les documents budgétaires. Un classement des dépenses est donc indispensable qui permette à chacun d'apparaître comme un élément indissociable du tout et à l'ensemble comme la synthèse des différentes composantes; qui parvienne également, en simplifiant la réalité à la traduire sans la trahir, à informer sans déformer.

Ainsi, dans une large mesure, de la présentation budgétaire dépendent une opinion correctement informée tant du détail que des grandes masses, des autorisations de dépenser accordées en pleine connaissance de cause, un contrôle parlementaire, administratif, juridictionnel efficacement exercé.

*
**

Le classement des dépenses publiques peut être envisagé sous deux optiques : celle d'un exposé clair et logique à l'opinion, celle d'une élaboration progressive du budget. Car ce classement est le dehors sous lequel l'administration se fait connaître aux citoyens comme au pouvoir; mais il est aussi le cadre dans lequel les services présentent leurs demandes de crédits. Il peut subdiviser la masse globale au degré de spécialité voulu ou au contraire,

rassembler les dépenses parcellaires en masses croissantes jusqu'à constituer l'ensemble du budget. La première optique est plus logique, la seconde, plus pratique; l'une est théorique, l'autre routinière; l'une risque de méconnaître la réalité, l'autre, d'en être l'esclave; l'une convient à une étude scientifique, l'autre à l'élaboration empirique des chiffres budgétaires par les services; l'une, dominée par des préoccupations abstraites, risque d'aboutir à des solutions inapplicables, l'autre, dominée par les situations de fait, risque de contribuer au maintien de structures périmées.

Tout classement répond à un critère, à un objectif, à une préoccupation; il se rattache à une logique; il révèle ce que recherchent ceux qui l'ont établi, ce que veut montrer le document qui s'y conforme. D'où l'importance de celui qui est adopté pour la présentation du budget : il traduit les préoccupations gouvernementales, l'équilibre entre l'exécutif et le législatif, le rôle de l'Etat et la conception que les gouvernants s'en sont forgés.

Dans la réalité, le budget ne s'inspirera pas nécessairement d'un seul critère; il tiendra compte des impératifs d'une présentation logique et aussi des servitudes, des habitudes et des structures existantes. Il aura recours à plusieurs critères de classement y compris le critère fonctionnel auquel sera porté une attention particulière après un rappel succinct des autres modes de classement.

I. — Les divers modes de classement des dépenses publiques.

Le classement des dépenses dans la présentation actuelle du budget en France se réfère à des critères empiriques, d'une part, théoriques, d'autre part. Les premiers qui se sont peu à peu dégagés de la pratique administrative sont essentiellement organiques; le critère du classement des dépenses est fourni par l'organisation administrative, par le service dépensier. Les classements à caractère théorique s'imposent avec moins d'évidence : ils dépendent de ce qui préoccupe leurs auteurs; en fait, le budget établit trois classements théoriques des dépenses d'après

— leur nature juridique,

— leur nature économique, c'est-à-dire d'après les moyens auxquels l'administration a recours,

— leur caractère fonctionnel, autrement dit, d'après la fonction exercée, d'après les fins poursuivies grâce à la dépense.

Les principes qui dominent cette présentation ont été appliqués pour la première fois en 1952 pour l'élaboration du budget de 1953. Ils n'ont pas été sensiblement modifiés depuis cette épo-

que, la distinction ayant été seulement soulignée entre les charges définitives (dépenses ordinaires et en capital) et les charges temporaires (prêts et avances) depuis la mise en application de la loi organiqe du 2 janvier 1959 pour la loi de finances de 1960.

*
**

La classification des dépenses par services, selon un critère organique, est essentielle. Sont rassemblées toutes les dépenses d'un même service, et les regroupements, comme les subdivisions, se conforment à l'organigramme du pouvoir hiérarchique. La classification première par ministère des dépenses publiques répond à ce critère. De même, la distinction, soigneusement établie, pour chaque catégorie de dépenses, entre celles de l'administration centrale et celles des services extérieurs; dans la numérotation des chapitres budgétaires, le troisième chiffre correspond à l'organe; ainsi dans chaque titre (exprimé par le premier chiffre), dans chaque partie (exprimée par le deuxième chiffre), les chapitres qui retracent les dépenses de l'administration centrale sont affectés du chiffre 0 et ceux qui concernent un même service extérieur, sont codifiés avec le même troisième chiffre; cette numérotation permet de retrouver rapidement le total des dépenses d'un service déterminé, ou d'un ensemble de services de même nature. Le critère organique n'est pas sans liens avec le critère fonctionnel, dans la mesure du moins où chaque ministère, chaque service a été créé pour remplir une fonction spécifique relativement bien définie.

Les classifications à caractère théorique complètent utilement la classification à caractère organique, de sorte que les documents budgétaires fournissent, en définitive, une vue assez exacte de l'ensemble des dépenses.

*
**

Le critère de la nature juridique de la dépense n'est utilisé que pour des groupements à caractère très général des dépenses publiques : la distinction des charges définitives et des charges temporaires et le classement dans un titre spécial des dépenses sur ressources affectées, du moins jusqu'en 1960 (1).

(1) Depuis le budget de 1960, le titre VIII dépenses sur ressources affectées a disparu ; ses différentes rubriques ont été réparties entre le titre IV « Interventions de l'Etat » et les comptes spéciaux d'affectation spéciale. Toutefois un nouveau titre VIII est apparu, rattaché aux comptes de prêts et intitulé « prêts et avances ».

La distinction entre charges définitives et charges temporaires renouvelle l'ancienne classification des dépenses en ordinaires et extraordinaires, les premières, courantes, normales, financées par l'impôt, les secondes, financées par l'emprunt et justifiées par des circonstances exceptionnelles ou, dans une conception plus moderne, consacrées à des opérations d'investissements, productives, sinon rentables. Une analyse approfondie des dépenses publiques permet en effet d'opposer aux autres dépenses qui sont définitives, les prêts, c'est-à-dire des dépenses temporaires qui donneront lieu à un remboursement ultérieur et qui accroissent le patrimoine de l'Etat.

*
**

La classification des dépenses selon leur nature économique est à l'origine de la division du budget en titres. Sans être aussi précise que la classification adoptée par la comptabilité économique nationale pour l'établissement du compte des administrations, le regroupement en titres des chapitres budgétaires est l'ébauche d'une classification économique des dépenses publiques; il s'inspire de l'idée selon laquelle les dépenses publiques peuvent être classées en trois grands groupes : les dépenses de fonctionnement, les dépenses de transfert et les dépenses d'investissement.

Les *dépenses de fonctionnement* sont des achats de biens et de services dont l'administration a besoin pour accomplir les missions qui lui incombent. Elles sont regroupées dans le titre II « Pouvoirs publics » et le titre III « Moyens des services ». La distinction entre ces deux titres est simplement organique : les dépenses du titre II, relativement très faibles, sont celles des organes politiques ou constitutionnels de l'Etat (assemblées, présidence de la République, etc.) par opposition à celles de l'administration proprement dite.

Les dépenses de transfert ont été réparties en deux catégories, de nature nettement différente. Le titre I « Dette publique et dépenses en atténuation de recettes » comprend essentiellement les traditionnelles charges de la dette publique (2). Au contraire, le titre IV « Interventions » groupe des dépenses en contrepartie desquelles les bénéficiaires ne fournissent rien : ces versements, subventions, allocations répondent souvent à un souci de redistribution du revenu national à des fins de caractère surtout économi-

(2) Le service des intérêts seulement, car l'amortissement de la dette, c'est-à-dire le remboursement des emprunts, est une charge de trésorerie, non une dépense publique véritable.

que ou social, mais peuvent présenter également un caractère politique, culturel ou international.

Les autres titres correspondent aux *dépenses d'investissements*. La nomenclature distingue :

— le titre V (« Investissements exécutés par l'Etat »), c'est-à-dire les dépenses en capital réalisées sur le domaine public, dont la consistance se trouve ainsi accrue,

— le titre VI (« Subventions d'investissements accordées par l'Etat »), c'est-à-dire les dépenses qui, versées à des particuliers, des sociétés ou des collectivités, leur permettent de réaliser des investissements,

— le titre VII (« Réparation des dommages de guerre ») qui, pour des raisons psychologiques et politiques évidentes, isole les dépenses de la reconstruction.

Les titres I et III sont divisés en parties (3) qui présentent le même caractère économique qu'eux-mêmes : distinction entre les différentes catégories de dettes : intérieure et extérieure, perpétuelle ou amortissable et flottante; distinction entre les différents moyens utilisés par l'Etat, traitements du personnel, dépenses de matériel, travaux d'entretien, etc. A en juger par le seul titre III, le budget français est un « budget de moyens ». Toutefois, les autres titres qui concernent les dépenses de transfert et d'investissements sont divisées en parties que des critères fonctionnels permettent de distinguer les unes des autres.

II. — L'emploi du critère fonctionnel dans la classification budgétaire.

La nomenclature budgétaire a recours au critère fonctionnel pour classer, d'une part, les dépenses de transfert du titre IV, d'autre part les investissements des titres V à VIII, les titres V et VI étant seuls composés d'un nombre suffisant de chapitres pour être l'objet d'une véritable subdivision en parties.

Les *dépenses de transfert* du titre IV sont rattachées à cinq grandes fonctions de l'Etat : politique et administrative (1re partie), internationale (2e partie), éducative et culturelle (3e partie), économique (4e et 5e parties), sociale (6e et 7e parties). L'action économique fait l'objet d'une distinction d'après les formes qu'elle est susceptible de revêtir : encouragements et interventions d'une part, subventions aux entreprises d'intérêt national d'autre part; cette distinction n'est pas fonctionnelle, elle recourt à la notion de

(3) Le titre II n'est pas divisé en parties.

moyens. En revanche, la répartition des dépenses d'action sociale en dépenses d'assistance et de solidarité d'une part, et de prévoyance d'autre part, fait appel à un critère fonctionnel.

A l'intérieur de chaque partie, les chapitres groupés autant que possible par services correspondent assez bien à une fonction particulière, à un objet à réaliser, à une mission à accomplir, à une subdivision de la fonction principale à laquelle correspond la partie. Deux exemples tirés des budgets, l'un du ministère de l'agriculture, l'autre du ministère de la santé publique et de la population pour 1963, suffiront à illustrer les observations qui précèdent.

La quatrième partie (action économique, encouragements et interventions) du titre IV du budget du ministère de l'agriculture répartit près de 520 millions de nouveaux francs entre une quinzaine de dépenses dont les intitulés indiquent pour la plupart des objectifs que se propose d'atteindre l'action de l'Etat dans le domaine agricole :

— frais d'organisation et de fonctionnement de la vulgarisation et de l'information éducatives,
— congrès, expositions et manifestations d'intérêt général,
— encouragement à la production de divers textiles
— concours général agricole,
— vulgarisation,
— fonds national de la vulgarisation du progrès agricole,
— primes à la reconstitution des olivaies,
— propagande en faveur du vin,
— subvention pour encouragement à la sélection animale,
— subventions pour la prophylaxie des maladies des animaux et l'amélioration de la recherche vétérinaire,
— encouragements à l'emploi des amendements calcaires,
— subventions aux fédérations de groupements de défense contre les ennemis des cultures,
— indemnisation des arrachages des pommiers à cidre et des pommiers à poiré,
— subvention au centre national de la coopération agricole,
— remboursements au titre de la baisse de 10 % sur les prix des matériels destinés par nature à l'usage de l'agriculture,
— interventions diverses de la direction générale des eaux et forêts (4).

(4) La quatrième partie du titre IV du budget du ministère de l'agriculture compte en outre quatre chapitres, inscrits pour mémoire, qui présentent d'ailleurs, du point de vue fonctionnel, des caractères analogues aux seize autres chapitres et dont voici la liste :

Certes, l'intitulé du chapitre ne définit pas toujours une fonction à remplir, un objectif à atteindre. Il désigne parfois des organismes bénéficiaires, mais des organismes tels que les fédérations de groupement de défense contre les ennemis des cultures ou le centre national de la coopération agricole, exercent des fonctions si bien déterminées que les chapitres intéressés correspondent en réalité à ces fonctions.

L'intitulé du chapitre semble parfois recourir au critère organique, « interventions diverses de la direction générale des eaux et forêts », mais les quatre articles qui composent ce chapitre correspondent chacun à une action particulière de l'Etat :

— diffusion des emplois du bois et des produits de la forêt,
— parcs nationaux.
— propagande et vulgarisation en faveur des actions en montagne,
— lutte contre le rat musqué.

Si enfin le remboursement de 10 % du prix des matériels agricoles semble faire appel au critère du moyen employé, il répond en réalité, lui aussi, à une action bien déterminée de l'Etat : l'encouragement à l'équipement des exploitations rurales en matériel agricole (5).

La septième partie (action sociale-prévoyance) du titre IV du budget du ministère de la santé publique et de la population fait apparaître, mieux que l'exemple tiré du ministère de l'agriculture, le groupement par services des chapitres qui correspondent chacun à une fonction. Cette partie présente d'abord les interventions qui dépendent des services de la santé :

— mesures générales de protection de la santé publique,
— prophylaxie et lutte contre les fléaux sociaux,
— participation de l'Etat à des dépenses de prophylaxie n'ayant pas le caractère obligatoire,
— subventions intéressant la protection maternelle et infantile,

— participation aux dépenses relatives à l'organisation du marché des céréales,
— encouragement à l'industrie chevaline et mulassière,
— subventions aux sucres en provenance de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion,
— encouragement à l'achat et à la production de semences de qualité.

(5) Ce remboursement partiel du prix des matériels agricoles est considéré dans le ventilation fonctionnelle des crédits budgétaires et dans le rapport du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) comme une participation de l'Etat à l'équipement de l'agriculture et donc comme un investissement, bien qu'il soit inscrit au titre IV du budget.

— subventions à des organismes ou œuvres d'intérêt national de caractère sanitaire,
— subventions à la Ville de Paris (centre international de l'enfance),
— surveillance hygiénique du lait;

Ensuite les interventions qui dépendent des services de la population et de l'action sociale :

— subventions intéressant la famille,
— enfance inadaptée,
— immigrations familiales et assimilation des étrangers,
— migrations et adaptation des migrants.

Enfin, celles qui dépendent des services de la pharmacie :

— subventions aux laboratoires chargés de mettre au point les techniques de contrôle des médicaments,
— protection sanitaire; stock roulant de médicaments.

*
**

La subdivision en parties des titres consacrés aux *dépenses d'investissements* entre davantage dans le détail des fonctions économiques de l'Etat puisque les quatre premières parties concernent respectivement l'agriculture, l'énergie et les mines, les transports communications et télécommunications, enfin les entreprises industrielles et commerciales. La cinquième partie est consacrée au logement et à l'urbanisme; les trois dernières reprennent les distinctions du titre IV; la sixième partie regroupe les dépenses de caractère culturel et social, la septième est consacrée aux équipements administratifs et la huitième aux investissements réalisés hors de la métropole.

Comme pour le titre IV, les chapitres présentent un caractère fonctionnel tout en tenant compte dans une certaine mesure du critère organique, c'est-à-dire de l'organisation administrative du ministère intéressé. Ainsi, le critère organique apparaît nettement au titre V (investissements exécutés par l'Etat) 1re partie (Agriculture) du budget du ministère de l'agriculture où les crédits sont groupés sous neuf chefs (6) :

— équipement des services administratifs,
— équipement des services et des laboratoires vétérinaires,

(6) Deux chapitres figurent en outre pour mémoire dans la première partie du titre V du budget du ministère de l'agriculture :
— équipements pour mesures de défense dans le domaine alimentaire,
— équipements pour mesures de défense dans le domaine agricole.

— équipement des services des haras,
— équipement des services de vulgarisation,
— service de la protection des végétaux, — équipement,
— service de la répression des fraudes, — équipement,
— grands travaux d'hydraulique et d'équipement agricole,
— aménagement du centre de recherches et d'expérimentation du génie rural et construction de bâtiments administratifs,
— travaux d'équipement des eaux et forêts.

La fonction exercée par chaque service ne présentant guère d'ambiguité, critère organique et critère fonctionnel, en l'occurrence, ne se distinguent pratiquement pas.

La troisième partie (transports, communications et télécommunications) du titre V du budget du ministère des travaux publics et des transports - II Aviation civile est, au contraire, divisée en cinq chapitres selon des critères fonctionnels, sans correspondance organique bien marquée :

— équipement de l'aviation civile en matériel aéronautique (inscrit pour mémoire),
— expérimentation et essais d'utilisation de matériel aéronautique,
— participation de l'aviation civile aux dépenses d'études et de prototypes,
— équipement des aéroports et routes aériennes — métropole,
— travaux et installations effectués pour le compte d'autres départements ministériels (inscrit pour mémoire).

L'aspect fonctionnel de la nomenclature du titre VI, subventions d'investissements accordées par l'Etat est, au niveau du chapitre, encore plus net. Le classement fonctionnel semble d'ailleurs le plus normal pour des dépenses de cette nature : les subventions sont accordées par l'Etat dans un but déterminé et, tout naturellement, le budget les classe d'après les réalisations qu'elles tendent à promouvoir; un grand nombre de chapitres du titre VI reflètent clairement cet état d'esprit dans leur intitulé :

— subventions pour l'aménagement des grandes régions agricoles, (7)
— subventions pour les migrations rurales d'agriculteurs français, (8)
— subventions pour l'achat de matériel aéronautique, (9)

(7) Chapitre 61-61 du budget de l'agriculture.
(8) Chapitre 66-50 du budget de l'agriculture.
(9) Chapitre 63-20 du budget de l'aviation civile.

— subventions pour l'acquisition d'appareils légers, (10)
— subventions à Electricité de France pour l'équipement des chutes du Rhin, (11)
— subventions pour une meilleure utilisation des îlots d'habitation, (12)
— subventions au commissariat à l'énergie atomique pour la réalisation de la séparation des isotopes de l'uranium, (13 etc...

*
**

Les commentaires qui précèdent relatifs au caractère fonctionnel de la présentation budgétaire pour les dépenses de transferts et d'investissements concernent les budgets civils seulement; dans les budgets militaires, le titre IV est pratiquement inexistant, les titres VI, VII et VIII n'existent pas (14). Reste seul à examiner le titre V (investissements exécutés par l'Etat).

Les cinq parties de ce titre :

— études, recherches et prototypes,
— investissements techniques et industriels,
— fabrications,
— infrastructure,
— infrastructure O.T.A.N.,

se réfèrent à la nature des investissements davantage qu'à une fonction, à une action, à un objectif; seule la cinquième partie, qui figure seulement à la « section commune — services communs » du budget des armées, distingue dans les dépenses d'infrastructure certaines d'entre elles qui ont une destination particulière : répondre aux obligations mises à la charge de la France par l'organisation du traité de l'Atlantique nord.

Quant aux chapitres, leur liste s'inspire de plusieurs critères : services utilisateurs, moyens utilisés, buts à atteindre. Ainsi la quatrième partie (infrastructure) du titre V du budget des armées « section marine » « isole les équipements qui concernent le commissariat de la marine. Les troisième (fabrications) et quatrième parties (infrastructure) de la section commune (services communs),

(10) Chapitre 66-70 du budget de l'aviation civile.
(11) Chapitre 62-20 du budget de l'industrie.
(12) Chapitre 65-42 du budget de la construction.
(13) Chapitre 62-01 du budget des services du premier ministre (I. — Services généraux).
(14) Les titres I et II ne figurent pas non plus dans les budgets militaires et le titre III relatif aux dépenses de fonctionnement est, comme dans les budgets civils, présenté conformément à la conception d'un budget de moyens.

les investissements réalisés au profit de la gendarmerie et du service de santé. Toutefois la plupart des chapitres concernent un des moyens utilisés par les armées : travaux immobiliers, acquisitions immobilières, gros outillage et matériel roulant, munitions, habillement et couchage, matériel de série, fabrications, constructions, etc. ; rarement l'intitulé du chapitre révèle un objectif à atteindre, tels par exemple les chapitres 52-72 et 53-74 de la section air « participation de l'Etat aux dépenses de réorganisation de l'industrie aéronautique », « matériel de série pour les transports aériens de l'Etat et les sports aériens ».

La place relativement faible qu'occupent les critères fonctionnels dans la présentation du budget des armées provient en partie du fait que les équipements militaires ne présentent pas un caractère profondément différent des dépenses de matériel qui figurent dans les moyens des services; les équipements militaires ne sont pas des investissements au sens économique du terme; toutes les dépenses militaires sont des dépenses de consommation et les équipements ne sont en réalité que des dépenses de consommation qui portent sur des biens plus durables que les autres (15).

D'autre part, les diverses formations des armées, sauf peut-être quelques-unes tels la gendarmerie ou les services de santé, ont pour fonction unique et très générale de collaborer à la défense du pays, sous les formes que les circonstances feront apparaître. Les différences entre elles sont dans les moyens utilisés, qui, eux, sont différents et sont à l'origine de la distinction en plusieurs armées, plusieurs ministères et plusieurs budgets), et même de la distinction des différents corps à l'intérieur de chaque armée.

Cette fonction fondamentale de l'Etat qu'est la défense nationale se plie difficilement à une subdivision fonctionnelle comme le prouvent les exemples de deux nomenclatures fonctionnelles très élaborées, celle des Etats-Unis et celle des Pays-Bas.

Dans la fonction défense nationale, le budget des Etats-Unis distingue quatre rubriques : l'une « aide militaire » aurait aussi bien pu être rattachée à la fonction affaires extérieures, puisqu'elle concerne l'aide accordée à des nations alliées; deux autres, « énergie atomique » et « services d'intérêt militaire » délimitent des fonctions de caractère à la fois économique et militaire puisqu'elles recouvrent l'action de l'Etat pour assurer le développement tant sur le plan qualitatif que quantitatif de la production des armes

(15) La ventilation des dotations budgétaires par grandes fonctions jointe à la loi de finances fait figurer les dépenses militaires en capital dans les tableaux relatifs aux dépenses ordinaires ; elle en exclut au contraire les dépenses civiles en capital.

nouvelles ou classiques. Les dépenses militaires proprement dites — environ 60 % du budget — sont inscrites dans la seule sous-fonction « forces armées ».

Le budget des Pays-Bas subdivise la fonction défense nationale en six rubriques, dépenses de caractère général, armée de terre, armée de l'air, marine, défense passive, pensions et traitements de disponibilité, qui se réfèrent en réalité à la division traditionnelle et quasi-universelle de l'armée en trois armes, et à la nature des dépenses (pensions et traitements de disponibilité, dépenses de caractère général). Le critère fonctionnel apparaît seulement pour isoler les dépenses relatives à la défense passive, sans oublier toutefois que la défense passive étant assurée par des services distincts de ceux de l'armée proprement dite, cette rubrique est organique autant que fonctionnelle.

*
**

Bien qu'ils n'inspirent pas la présentation des dépenses militaires, les critères fonctionnels concernent néanmoins la répartition d'une masse importante de crédits dans le budget français. D'après le projet de loi de finances pour 1963, les titres IV à VII des budgets civils (28.939 millions de nouveaux francs), représentent plus de 37,6 % du budget général (76.886 millions) et 28.939 millions de nouveaux francs sur 76.886 millions soit plus de 37,6 % de l'ensemble du budget général et près de 50 % du total des dépenses civiles (58.336 millions). Ces pourcentages seraient sensiblement plus élevés s'ils tenaient compte des dépenses temporaires qui figurent pour 7.604 millions et qui, constituées essentiellement de dépenses d'investissement et de transfert, sont présentées de manière moins systématique que dans le budget général, mais largement inspirée des critères fonctionnels.

Le budget français n'en demeure pas moins considéré comme un budget de moyens. Cette opinion traditionnelle n'est pas la conséquence d'une regrettable inertie mentale dont seraient victimes économistes et financiers qui n'auraient pas suffisamment tenu compte de la réforme de la nomenclature budgétaire intervenue en 1952. Malgré l'existence des aspects fonctionnels indiscutables qui viennent d'être relevés, cette opinion répond toujours à la réalité. Le critère fonctionnel est surtout un procédé d'exposition qui sert à présenter avec clarté certains des moyens d'action de l'Etat : transferts et investissements; il a été adopé dans le cas où il a paru fournir le meilleur plan de classement des dépenses publiques; il est un mode de présentation dont l'influence sur la pratique budgétaire et administrative est demeurée faible.

Ainsi apparaissent deux conceptions du budget fonctionnel : celle qui, adoptée par la « commission Hoover » (16) a exercé une influence profonde non seulement sur la présentation mais aussi sur la politique budgétaire et plus généralement sur la politique financière américaine; celle qui, adoptée par les techniciens français, considère la ventilation fonctionnelle des dépenses publiques comme un problème plus de forme que de fond.

*
**

Les documents budgétaires français actuels recourent à deux modalités de présentation fonctionnelle des dépenses. L'une, qui vient d'être examinée, intéresse certains titres et chapitres; elle s'insère dans le cadre d'ensemble du budget, tel qu'il est élaboré, discuté, voté, exécuté. L'autre englobe la totalité des dépenses publiques, les classe selon des critères exclusivement fonctionnels, est à la fois une étude théorique et un document d'information générale du gouvernement, du parlement et de l'opinion.

Cette ventilation fonctionnelle globale, dont le principe a été adopté par le décret organique du 19 juin 1956, fait l'objet d'un fascicule spécial qui accompagne la loi de finances depuis 1958 (17) ; elle est donc récente, bien loin de la relative perfection atteinte depuis 1952, après quelque cent cinquante ans de pratique, par la présentation des dépenses publiques. Le budget fonctionnel français a toutefois été préparé par les travaux de l'étranger et, en France même, il a bénéficié d'une expérience acquise au cours de plusieurs années d'études poursuivies dans diverses commissions de réforme budgétaire ou administrative et dans les services du ministère des finances. Le rappel succinct de ces précédents fait l'objet du prochain chapitre.

(16) Voir chapitre II, « Quelques précédents au budget fonctionnel à l'étranger et en France » section I : à l'étranger.

(17) Le document qui est joint au projet de loi de finances de 1957 n'est qu'une première ébauche, trop élémentaire pour être considérée comme un budget fonctionnel (voir chapitre II, *in fine*).

CHAPITRE II.

QUELQUES PRECEDENTS AU BUDGET FONCTIONNEL A L'ETRANGER ET EN FRANCE.

Bien que la présente étude soit limitée au budget français, un rappel succinct de quelques-uns des travaux menés à l'étranger ne paraît pas inutile pour apprécier correctement les résultats obtenus en France.

I. — A l'Etranger.

Les dépenses publiques ont été groupées par fonctions à l'étranger avant de l'être en France. Plusieurs Etats, membres des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que la Suède, s'étaient entre les deux guerres, livrés à quelques tentatives de présentation par fonctions de leurs budgets. Toutefois les travaux sur le budget fonctionnel n'eurent guère de retentissement jusqu'à la publication des rapports de la « Commission Hoover » dont le premier a été soumis au Congrès le 5 février 1949.

En juillet 1947, le Congrès avait voté à l'unanimité le « Lodge Brown Act » qui créa la « Commission on onganization of the executive branch of the government », la commission pour l'organisation des services exécutifs du gouvernement. Elle était composée paritairement de douze membres, six du parti démocrate et six du parti républicain, sous la présidence d'Herbert Hoover, ancien président de la République. Le titre même de cette commission de réforme administrative montre que ses objectifs, dépassant largement les problèmes de réorganisation du budget et de la comptabilité publique, étaient d'étudier les moyens de transformer profondément la structure des différents ministères, des services

de la présidence et des divers autres organismes exécutifs, « administrations », « agencies », « boards » et « commissions ».

Les principaux objectifs que la loi assignait à la commission étaient de réduire les dépenses dans la limite compatible avec le fonctionnement normal des services, d'éliminer les doubles emplois et les chevauchements, de réorganiser et de refondre les services de même nature, de supprimer les rouages inutiles; enfin de définir et de délimiter les différentes fonctions et activités de l'Etat. Pour atteindre ce dernier objectif, furent élaborés les conclusions de la commision et les rapports des commissions d'études relatifs à la réorganisation du bureau du budget, à la réforme de la comptabilité publique et au mode de présentation du budget.

La commission Hoover insistait sur le caractère hétérogène et peu rationnel de « l'appropriation », c'est-à-dire de l'autorisation budgétaire individualisée, accordée par le Congrès à l'administration pour lui permettre de dépenser une certaine somme d'argent dans un but déterminé et dans certaines conditions. « Appropriation » pourrait être traduit par « chapitre » si le chapitre était demeuré l'unité de vote du budget. La commission proposait non seulement de clarifier la présentation en supprimant tous les crédits insignifiants et en subdivisant ceux dont le montant était excessif, mais encore de refondre complètement les documents budgétaires qui ne donnaient aucune indication sur les tâches et les programmes de travail des administrations et ne permettaient pas de connaître le prix de revient de ces tâches.

Estimant que mieux valait connaître les fonctions auxquelles les crédits devaient être affectés que les moyens utilisés, elle proposait d'établir le budget sur une base fonctionnelle, d'établir un « performance budget » où les crédits seraient groupés d'après les diverses activités exercées par l'administration. Certes, une classification des dépenses selon la nature des moyens employés, était toujours considérée comme indispensable, mais elle devait être présentée à l'intérieur de l'« appropriation » et revêtir un caractère indicatif et non plus limitatif. Chaque crédit devait ainsi recevoir un numéro code qui permettrait de le classer par fonction d'une part, et par moyen d'autre part.

Le bureau du budget, dès 1951, a tenu compte, partiellement du moins, des conclusions du rapport Hoover. Si, toutefois un certain regroupement des « appropriations », actuellement au nombre d'environ six cents, a pu être opéré, cet effort n'a porté ses fruits que lentement; il s'est, en effet, heurté à l'hostilité du Congrès qui préféra conserver les « appropriations » traditionnelles, quitte à en créer des supplémentaires si de nouvelles activités

apparaissaient plutôt que de se plier à une normalisation de la nomenclature budgétaire. Dans ces conditions, le choix de l'objet et de l'étendue de l'« appropriation » dépend aussi bien de la tradition ou des conditions dans lesquelles le Congrès autorise telle ou telle activité que de l'application de critères variés, tantôt nature de la dépense, tantôt service auquel le crédit est accordé, tantôt fonction, programme spécifique.

L'administration, impuissante à modifier rapidement, selon le critère fonctionnel, la répartition des crédits entre les « appropriations » a reporté son effort sur la présentation des dépenses en subdivisant rationnellement les crédits qui composent l'« appropriation » et en les regroupant selon un ordre logique.

Le montant des « appropriations » fait l'objet d'une double analyse, par nature de dépenses et par programmes. La décomposition par programmes s'inspire de considérations analogues à celles qui ont permis de grouper les dépenses par fonctions. Cette méthode est fondée sur l'idée que les contribuables doivent connaître l'utilité finale des impôts collectés et des emprunts émis dans le public. L'administration se sait étroitement surveillée par les représentants du peuple, toujours soupçonnée de vouloir abusivement étendre les prérogatives de l'Etat fédéral au détriment des Etats membres de l'Union et de se lancer dans des activités qui feraient double emploi avec le secteur privé ou ne présenteraient aucune utilité; aussi, a-t-elle été séduite par une présentation budgétaire qui met l'accent sur les réalisations plus que sur les moyens.

Le regroupement logique des crédits est réalisé par fonctions. Déjà le message du président, placé en tête du budget, comprend un long commentaire sur les dépenses, qui est présenté par fonctions. Celles-ci sont au nombre de douze :

— défense nationale (national defense),
— affaires extérieures (international affairs and finance),
— recherches spatiales (space research and technology),
— agriculture (agriculture and agricultural resources),
— ressources naturelles (natural resources),
— commerce et transports (commerce and transportation),
— logement et urbanisme (housing and community development),
— santé, travail et sécurité sociale (health, labor and welfare),
— éducation (education),
— anciens combattants (veterans benefits and services),
— dette (interests),
— administration générale (general government).

Elles sont détaillées dans la quatrième partie du budget en cinquante-quatre sous-fonctions et présentées selon une codification décimale à trois chiffres. La ventilation ainsi réalisée demeure assez élémentaire; elle est sensiblement moins détaillée que la ventilation présentée en annexe au budget français qui n'a pourtant jamais eu la réputation d'attacher une importance aussi grande que celui des Etats-Unis, aux préoccupations fonctionnelles.

Celles-ci ne dominent d'ailleurs pas au point de servir de cadre général au budget américain qui demeure présenté par ministère, et à l'intérieur de chaque ministère par « appropriations » dont la définition est loin de pouvoir toujours être rattachée à un critère fonctionnel. Dans le détail des « appropriations » ce critère fournit des arguments à l'exposé des motifs présenté par l'administration à l'appui de ses demandes de crédits et surtout, dans les tableaux récapitulatifs destinés à mieux informer l'opinion, le Congrès et l'administration; il inspire une présentation succincte et plus logique de l'ensemble du budget fédéral.

En 1952, les Pays-Bas ont procédé à une refonte de leur présentation budgétaire qui tendait d'une part, à faciliter le passage des chiffres de la comptabilité publique à ceux de la comptabilité nationale et d'autre part, sous l'influence des travaux de la commission Hoover, à établir une présentation fonctionnelle des dépenses.

Trois classifications ont donc été prévues, administrative, économique et fonctionnelle. Chaque chapitre a été affecté, en plus de l'ancien numéro de codification administrative, de deux nouveaux numéros, l'un de codification économique, l'autre de codification fonctionnelle. Le vote des crédits et la présentation générale du budget demeurent conformes à la classification administrative traditionnelle, mais le système de triple codification permet une récapitulation mécanographique facile des dépenses selon les trois critères administratif, économique et fonctionnel.

Pour que le système néerlandais fonctionne correctement, chacune des unités administratives de dépenses contenues dans le budget doit correspondre à une seule fonction et pouvoir être rattachée à une seule nature économique de dépense; en d'autres termes, elle doit être le plus grand dénominateur commun aux trois classifications (1).

(1) La classification économique néerlandaise distingue les groupes de dépenses ci-après :

0 dépenses non codifiées,
1 dépenses de consommation,
2 intérêts et participation aux pertes,

La codification fonctionnelle prévoit dix-sept groupes de dépenses, eux-mêmes subdivisés en un peu plus de quatre-vingt rubriques:

— défense nationale,
— affaires étrangères,
— territoires d'outre-mer,
— police et justice,
— enseignement et culture,
— voies navigables et routes,
— transports et communications,
— commerce et industrie,
— agriculture,
— subventions par l'intermédiaire du fonds d'égalisation agricole,
— affaires sociales, émigration et santé publique,
— logement,
— dommages de guerre,
— administration générale,
— pensions,
— dette publique,
— amortissements.

Aux Pays-Bas comme aux Etats-Unis, l'un des buts de l'analyse fonctionnelle des dépenses est d'améliorer le rendement des services publics, d'obtenir de chaque dépense la plus grande efficacité possible en s'inspirant des méthodes en usage dans le domaine de la comptabilité industrielle. L'analyse des activités de l'Etat doit permettre de calculer les dépenses qui résultent de chacune d'entre elles d'après les résultats à atteindre. Cette méthode conduit à calculer des prix de revient unitaires : coût d'une journée d'hospitalisation, dépenses nécessaires à l'entretien annuel d'un élève ou d'un soldat, et ensuite à évaluer le montant des crédits en multipliant le nombre des tâches à accomplir par des taux ou des coûts standard. Elle se veut un moyen de mesurer l'efficacité

3 transferts de revenus,
4 transferts de capital,
5 investissements directs,
6 investissements indirects,
7 autres mutations de patrimoine,
9 opérations d'ordre.

Ces groupes principaux sont subdivisés en rubriques dont la codification comporte deux chiffres. Ainsi le groupe 5 « investissements directs » compte quatre rubriques :

50 réquisitions de biens immobiliers,
51 travaux nouveaux,
52 grosses réparations,
53 achats en vue d'aménagements, d'extensions et de renouvellements.

des services, de faciliter la recherche des économies, d'alléger le formalisme budgétaire, d'accorder des pouvoirs d'appréciation plus larges aux chefs des services, de modérer ainsi leur propension à majorer leurs demandes de crédits.

II. — En France.

Depuis la dernière guerre les problèmes de budget fonctionnel ont été abordés par des commissions chargées d'étudier des réformes administratives ou budgétaires et par certains services du ministère des finances.

Ces études procèdent du désir, qui est apparu impérieux après la première guerre mondiale, de mieux connaître le budget de l'Etat. Celui-ci, dans sa présentation, avait peu varié depuis le début du XIX^e^ siècle jusqu'en 1938, date à laquelle furent nettement distinguées les dépenses de personnel, de matériel, de travaux et de subventions. Malgré cette amorce de réforme, le budget répondait surtout au besoin d'autoriser les dépenses et de contrôler leur exécution.

Or, la multiplication des tâches accomplies par l'administration, l'extension du rôle de l'Etat, notamment dans les domaine économique et social, l'augmentation de la masse des dépenses, devaient amener les pouvoirs publics à ne plus envisager le budget comme un document comptable nécessaire à l'exécution des dépenses mais comme le résumé de l'action de l'Etat; ils ont voulu connaître les répercussions économiques des charges publiques et leur destination. A toutes ces questions le budget, tel qu'il était présenté, se révélait incapable de répondre. Aussi le problème d'une réforme de la nomenclature budgétaire a-t-il été bientôt posé devant des commissions, telles que le comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics et la commission d'études de la réforme budgétaire, et examiné par les services d'études des directions du trésor et du budget du ministère des finances.

A. — Les travaux des commissions.

Les premiers furent ceux du *comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics,* créé par le décret du 9 août 1946. Les travaux de ce comité débordent largement le problème de la réforme budgétaire. Il a, aux termes de l'article 2 de ce décret, « pour mission de rechercher, puis de proposer, les mesures propres à réaliser des économies dans le fonctionnement des ministères, des établissements publics, des collectivités locales, des sociétés ou organisations dans lequels l'Etat possède une parti-

cipation financière supérieure à 20 % du capital social, ainsi que des services ou organismes ayant bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du trésor ». Préoccupé de dégager des économies dans la gestion des services publics il a abordé par son aspect financier et budgétaire le problème d'ensemble de la réforme administrative.

Dès son deuxième rapport publié en 1948, le comité estimait que « le budget ne contenait pas un minimum d'indications nécessaires pour une idée même approchée du coût et du rendement des services publics ». Il appelait en conséquence l'attention sur un certain nombre de dispositions qu'il estimait devoir figurer dans la loi organique sur la présentation du budget, prévue par l'article 16 de la constitution de 1946. Ces dispositions devaient permettre d'une part, d'éclairer plus exactement le gouvernement et le parlement sur l'utilité respective des différentes catégories de dépenses qui leur sont proposées, d'autre part, d'obliger les administrations à mieux connaître le rendement de leurs services. Elles posaient deux principes; selon le premier, la présentation des documents budgétaires doit permettre de déterminer le coût global de chaque service ou fraction de service individualisée; elle doit notamment tenir compte de charges, tels les amortissements ou les réductions de stocks, qui n'apparaissent pas dans les documents budgétaires, et de dépenses, celles par exemple des administrations centrales, qui, analogues aux frais généraux dans la comptabilité des prix de revient d'une entreprise, doivent être réparties entre les services qui fournissent des prestations. Selon le deuxième principe, les documents budgétaires doivent permettre de chiffrer le prix de revient par unité de service rendu ou de produit fabriqué.

Dans ses conclusions du 15 octobre 1954, le comité central d'enquêtes estimait possible et souhaitable d'entreprendre la détermination systématique des coûts et des prix de revient dans l'administration et demandait au ministre des finances de prendre l'initiative de ces recherches. Ce dernier, par une circulaire du 25 novembre 1955, proposait aux administrations un cadre qui devait leur permettre de préciser les modalités de calcul et les éléments d'analyse qui correspondaient à leur physionomie et à leurs besoins particuliers.

Le décret organique de 1956 ayant prévu dans son article 52 des annexes qui présentent « le coût des services par grandes fonctions et les éléments qui permettent, selon leur objet, d'apprécier leur activité », des études sur le coût et le rendement des services publics sont publiées depuis 1957 en annexe à la loi de finances. De caractère surtout monographique, elles n'ont pas été

établies par fonctions mais par services et le lien n'est pas rigoureux entre le coût des activités exercées par les services et le coût des différentes fonctions.

Ces deux notions ne se recouvrent d'ailleurs pas. Le coût d'un service ne doit pas tenir compte des dépenses de transfert dont le service assure la répartition. Le coût d'une fonction inclut au contraire toutes les dépenses consacrées à l'accomplissement de cette fonction; il doit donc tenir compte de ces dépenses de transfert. Les subventions aux collectivités locales, les primes à la construction, ne majorent pas le coût des services des ministères de l'intérieur et de la construction, chargés de les distribuer, mais ils accroissent le coût des fonctions « administration générale » et « logement ».

***

Plus spécialisés dans le domaine budgétaire que ceux du comité central d'enquêtes furent les travaux de la *commission d'études de la réforme budgétaire*, présidée par le contrôleur général Jacomet. Elle avait été instituée en 1948, à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Préoccupée de mettre sur pied une réforme d'ensemble, de proposer au gouvernement un projet de loi organique conformément aux dispositions de l'article 16 de la constitution, elle ne s'est pas sérieusement intéressée aux problèmes du budget fonctionnel. L'avant-projet de texte qui traduit les conceptions doctrinales de la commission ne prévoit pas l'établissement d'une nomenclature budgétaire fonctionnelle; toutefois l'article 41 de cet avant-projet dispose qu'« outre le rapport économique, l'exposé des motifs présente la répartition prévue des dépenses publiques selon leur destination... » et l'article 43 qu'« en annexe aux projets de loi portant fixation des crédits par chapitres, sont présentés les développements justificatifs destinés à faire apparaître le coût et le rendement de chaque service et fraction de service ».

Les travaux de la commission Jacomet n'ont pas été sans influence sur la réforme de la nomenclature budgétaire qui est intervenue en 1952, et n'a pas depuis cette date été modifiée dans ses principes. Cette nomenclature n'établit pas un budget fonctionnel, mais a recours au critère de la fonction pour classer les dépenses de transfert et d'investissements (2). Les travaux de la commission ont également préparé le décret organique de 1956 qui a

(2) Voir le chapitre III. Les aspects fonctionnels de la nomenclature budgétaire actuelle.

brièvement, mais explicitement, prévu dans les documents budgétaires, l'établissement d'une ventilation fonctionnelle.

Le comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics et la commission Jacomet n'ont donc, au cours de leurs études sur les réformes administrative et budgétaire, abordé que très indirectemnt les problèmes du budget fonctionnel; ceux-ci toutefois n'étaient pas négligés puisqu'à la même époque des publications du ministère des finances présentaient les dépenses publiques ventilées par fonctions.

B. — Les travaux des services du ministère des finances.

Les recherches sur la ventilation fonctionnelle des dépenses publiques ont été poursuivies par le *service des études économiques et financières* (*S.E.E.F.*) rattaché à la direction du trésor et par le bureau des études de la direction du budget. Les publications succinctes qui ont porté à la connaissance du public les premiers résultats de ces études, ne donnent qu'une idée très modeste du travail considérable qu'a exigé leur élaboration.

La S.E.E.F. a abordé les problèmes de ventilation fonctionnelle des dépenses publiques dans le cadre de ses études sur la comptabilité nationale. Ces études englobent l'ensemble de l'activité du pays et elles répartissent les comptes en quatre grandes catégories : les comptes des entreprises, des ménages, des administrations et les comptes extérieurs.

Les dépenses des administrations décrites par la comptabilité nationale débordent largement les dépenses de l'Etat; elles comprennent les dépenses des collectivités locales, des établissements administratifs, de la sécurité sociale et même des administrations privées. En revanche, certaines dépenses budgétaires traditionnelles, celles des postes et télécommunications par exemple, sont rattachées aux comptes des entreprises. Le S.E.E.F. ne considère pas, en effet, la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations comme un moyen d'améliorer les techniques budgétaires, comme la base d'une réforme de la présentation du budget ou comme un document destiné à mieux informer le parlement ou l'opinion de réalités trop souvent méconnues; il la considère comme un élément utile à l'établissement de la comptabilité nationale, comme un moyen supplémentaire de vérifier les résultats obtenus d'autres sources et d'améliorer les prévisions à moyen terme. Le résultat que les spécialistes de la comptabilité nationale attendent d'une analyse fonctionnelle des dépenses publiques est de « mettre en évidence par une analyse poursuivie sur une période de temps suffisamment longue, les comportements qui se traduisent,

pour une fonction déterminée, par l'évolution corrélative des objectifs poursuivis et des moyens mis en œuvre » (3).

Le S.E.E.F. a publié en annexe au rapport sur les comptes de la nation de 1954 à 1957, une ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations, Etat, département, établissements publics administratifs, organismes de sécurité sociale; les dépenses des communes en sont exclues, faute d'avoir pu mener à son terme un travail qui présente des difficultés particulières, en raison du nombre élevé et de la diversité des comptes communaux. Les dépenses, classées selon la nature économique des opérations, sont ventilées dans des tableaux qui prévoient seulement dix rubriques fonctionnelles :

0 dépenses non ventilées,
1 pouvoirs publics,
2 justice et sécurité intérieure,
3 relations internationales,
4 défense nationale,
5 action éducative et culturelle,
6 action sociale,
7 action économique,
8 logement et habitation,
9 dépenses non fonctionnelles.

Cette ventilation, accompagnée d'un bref commentaire, ne porte que sur l'année 1955. Depuis, le S.E.E.F. a publié en annexe au rapport économique et financier joint au projet de loi de finances pour 1961, un rapport sur les comptes de la nation de l'année 1959, qui, dans le chapitre consacré aux administrations présente trois tableaux de ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations, entre les dix rubriques déjà énumérées. Le premier tableau présente ces dépenses par catégories d'administration (Etat, collectivités locales, établissements administratifs, sécurité sociale, administrations privées, administrations étrangères et internationales) ; les deux autres, par catégories économiques (consommation nette, intérêts, salaires, prestations sociales, transferts, dépenses extérieures nettes, opérations diverses de répartition, formation brute de capital fixe, opérations financières). Les chiffres ne sont fournis qu'en pourcentage; pourcentage atteint par chaque fonction dans les dépenses de l'ensemble des administrations et de chacune d'entre elles pour le premier tableau; part occupée par les diverses catégories économiques de dépenses dans chaque fonction pour le

(3) Note n° 3 en annexe au rapport sur les comptes de la Nation de 1954 à 1957.

deuxième tableau; pourcentage représenté par chaque fonction dans chaque catégorie économique de dépenses pour le troisième tableau.

Le S.E.E.F. n'a donc publié que des documents assez élémentaires; il s'est, en réalité, livré pour chaque année à des travaux beaucoup plus poussés en utilisant une nomenclature décimale à trois chiffres, élaborée en commun avec les services de la direction du budget (4), mais, il n'a pas estimé être parvenu à des résultats suffisamment rigoureux pour être publiés dans leur détail.

*
**

Les publications du *bureau des études de la direction du budget* ont été moins timides; une importance toute particulière doit leur être attachée bien qu'elles aient dissimulé leur sérieux sous un aspect extérieur de vulgarisation.

Présentées sous les espèces d'un fascicule mince et de petit format, elles sont habituellement désignées sous le terme de « plaquettes » bien que leurs titres exacts aient été « le budget de la France en 1950 », « les dépenses dans le budget de 1952 » et enfin « le budget de... 1952, 1954, 1956, 1958, 1959, 1961 et 1962 (5). Une plaquette 1963, dont le titre est le même que celui des précédentes, doit être publiée à bref délai.

Les « plaquettes » ont cherché à atteindre deux objectifs : d'une part, dans un souci de meilleure information du public, lui faire connaître l'essentiel du budget sous une forme simplifiée, accessible à tous et, d'autre part, grouper les dépenses publiques par grandes fonctions. Elles présentent donc le double caractère de brochure de vulgarisation et de document de valeur scientifique.

Le souci de vulgarisation a toujours été affirmé sans ambiguïté. Dès la première plaquette, l'avant-propos le définissait et le justifiait parfaitement en qualifiant l'ouvrage de « tentative de mettre ce qui, par excellence, est la chose de tous à la portée du plus grand nombre », avec quelques lignes plus loin, cette réflexion qui voile une inquiétude : « un risque demeure, celui de rendre le budget méconnaissable en voulant le rendre clair ». En 1952, le ministre du budget écrivait de même, dans la préface : « Ce petit volume a pour

(4) Cette nomenclature est, à quelques variantes près, celle-là même qui est utilisée par la direction du budget pour la ventilation fonctionnelle publiée en annexe aux lois de finances depuis 1958.

(5) Le rythme biennal qui commanda longtemps la publication des plaquettes n'est pas le fruit d'une volonté délibérée. Les instructions des ministres des finances semblent bien avoir été d'en faire paraître une chaque année.

but de rendre plus familière et plus directement intelligible l'aride présentation des documents budgétaires auxquels un très petit nombre de spécialistes ont accès ». Depuis lors, toutes les plaquettes ont repris la même idée dans leurs avant-propos.

Pour faire connaître le budget à l'opinion, les plaquettes, agrémentées de graphiques, fournissent les principaux chiffres que chacun doit connaître s'il veut se dire informé des problèmes budgétaires : montant des recettes et des dépenses du budget général présentées selon les classifications, administrative, économique, fonctionnelle, dépenses civiles et dépenses militaires, dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, comptes spéciaux et charges du Trésor, montant de l'impasse, budget social, budgets annexes, rapport entre les charges ou les ressources et le produit national. De brefs commentaires éclairent ce qu'une simple énumération de chiffres pourrait avoir d'obscur et insistent sur les problèmes que l'actualité conduit à considérer comme davantage susceptibles de faire naître l'intérêt du lecteur.

Obéissant à des considérations d'opportunité plus qu'à des préoccupations scientifiques, les rédacteurs des différentes plaquettes n'ont pas fourni d'une année à l'autre, des chiffres entièrement comparables : chaque volume présente ceux de l'année, ceux de l'actualité, qui ont le plus de chance d'intéresser l'opinion; il présente également les chiffres de l'année précédente, qui permettent d'établir des comparaisons dans le temps. Toutefois, la plaquette de 1950 fournit les chiffres de 1938 d'après la loi de règlement et non ceux de l'année précédente; celle de 1952 fournit seulement ceux de l'année; celle de 1962, au contraire, présente trois séries de chiffres : ceux de 1962 d'après la loi de finances, ceux de 1961, compte tenu des lois de finances rectificatives et ceux de 1960 d'après la loi de règlement.

Les chiffres de l'année ne sont pas eux-mêmes toujours comparables entre eux. La plaquette de 1950 présente la situation de l'exercice au 10 novembre; celle de 1952, les budgets des services civils promulgués entre le 31 décembre 1951 et le 5 janvier 1952 et les projets de budget des services militaires qui n'étaient pas encore votés lors de sa publication; la seconde plaquette, publiée en 1952, rectifie les chiffres de la première pour tenir compte des mesures d'économies et de blocage de crédits adoptées par le gouvernement de M. Pinay au printemps de cette année. La plaquette de 1954 commente le budget voté mais celle de 1956 qui « tend à rendre plus rapide l'information des citoyens » analyse le projet de budget de 1956. Celle qui concerne le budget de 1958, voté avec retard, tient compte non seulement des crédits applica-

bles aux services votés, mais également les autorisations nouvelles, y compris les lettres rectificatives civile et militaire soumises au vote du Parlement. La plaquette de 1959 présente le budget « voté » qui, en réalité, a été promulgué par ordonnance; celle de 1961 et 1962, le budget voté également.

Enfin, depuis 1954, chaque brochure indique la situation définitive du budget de l'année précédente (situation à ne pas confondre avec la loi de règlement, dont les chiffres sont les seuls véritablement définitifs) ; cette « situation définitive » a donc été présentée pour les années 1953, 1955, 1957, 1958, 1960 et 1961.

Les chiffres des plaquettes ne sont donc pas tirés de documents parfaitement comparables : loi de règlement, situation définitive des crédits, situation en cours d'année, budget voté, budget partiellement voté, projet de budget. Cette hétérogénéité ne permet pas de les utiliser commodément dans des études de caractère économique ou historique qui chercheraient à retracer l'évolution du budget de l'Etat depuis une dizaine d'années ou par exemple celle des fonctions de l'Etat.

*
**

La ventilation fonctionnelle est en effet l'élément essentiel de la plaquette. Depuis dix ans, les conceptions qui l'ont inspirée ont subi une évolution sensible, au cours de laquelle peuvent être distinguées : la plaquette de 1950, celles de 1952 à 1959 et celles de 1961 et 1962.

La plaquette de 1950 n'établit pas encore une véritable ventilation fonctionnelle puisque les dépenses demeurent présentées « par ministère ». Elle est toutefois bien davantage que le résumé des principaux chiffres de dépenses tels qu'ils sont inscrits dans les documents budgétaires. D'abord, les ministères sont classés dans un ordre qui préfigure, à peu de chose près, les huit grandes fonctions que plus tard le budget fonctionnel distinguera :

— présidence du conseil	fonction I : pouvoirs publics
— ministère de la justice	et administration générale
— ministère de l'intérieur	et II : justice et sécurité
— ministère de la France d'outre-mer	fonction III :
— ministère des affaires étrangères	relations extérieures
— ministère de l'éducation nationale	fonction V : action culturelle

— ministère de la santé	fonction VI : action sociale
— ministère du travail	
— ministère des anciens combattants	
— ministère des finances et des affaires économiques	fonction VII : action économique
— ministère de l'agriculture	
— ministère de l'industrie et du commerce	
— ministère des travaux publics ..	
— ministère de l'aviation civile	
— ministère de la marine marchande.....	
— ministère de la reconstruction ..	fonction VIII : logement
— ministère des P.T.T.	fonction VII : action économique
— ministère de la défense nationale.	fonction IV : défense nationale

Mis à part le rejet en fin de série du ministère de la défense nationale et du ministère des P.T.T. qui dans le budget fonctionnel est rattaché à la fonction économique, l'ordre est le même que celui dans lequel le budget fonctionnel présente les dépenses publiques. Le contenu des différentes fonctions n'est évidemment pas le même, car toutes les dépenses d'un ministère ne peuvent qu'exceptionnellement être rattachées à une seule fonction; la différence la plus importante concerne le ministère des finances qui est rattaché à l'action économique; dans le budget fonctionnel, au contraire, les dépenses des services financiers ressortissent à l'administration générale et le budget des charges communes contient une masse très importante de dépenses, soit rattachées à toutes les autres fonctions, soit non fonctionnelles (charges de la dette publique), soit non ventilées entre les diverses fonctions mais susceptibles de l'être au prix d'une répartition plus ou moins forfaitaire (pensions civiles et militaires notamment). Dans la mesure où le classement par ministère coïncide avec le classement par fonction, le groupement des ministères dans la plaquette de 1950 n'en est pas moins déjà une ventilation fonctionnelle.

Cette brochure présente, d'autre part, avec l'année 1938, une comparaison qui a exigé de reconstituer le budget de 1938 selon la présentation de celui de 1950; cette reconstitution a supposé des transferts de crédits à l'intérieur de chaque ministère, notam-

ment pour le partage des dépenses d'investissement et de fonctionnement dont la définition avait évolué en douze ans. En outre, le budget de chaque ministère en 1938 a été recomposé d'après la nature de ses attributions et de ses services en 1950 pour tenir compte des modifications intervenues dans l'organisation administrative et de la réintégration des comptes spéciaux dans le montant du budget. Ainsi apparaît un souci propre à la ventilation fonctionnelle : reprendre les crédits dans un ordre autre que celui dans lequel interviennent le vote du Parlement et l'exécution administrative du budget. Enfin, les crédits globaux inscrits au budget des charges communes, notamment pour le reclassement des fonctionnaires et le versement de la taxe forfaitaire sur les salaires, ont été répartis entre les divers ministères au prorata de leurs effectifs; une telle répartition est caractéristique du travail d'analyse auquel oblige l'établissement d'une ventilation fonctionnelle.

*
**

Une telle ventilation apparaît réellement pour la première fois dans la plaquette de 1952. La présentation détaillée des dépenses est le fruit d'un travail identique dans ses principes à celui qui sera accompli pour la ventilation par grandes fonctions, établi par le service des études économiques et financières et pour le budget fonctionnel joint à la loi de finances à partir de 1958. La plupart des problèmes que pose la ventilation fonctionnelle des dépenses, notamment la répartition du montant de certains chapitres entre plusieurs fonctions et la ventilation des pensions (dépenses non fonctionnelles) ont été posés dans la plaquette, et résolus. Et même, en matière de pensions, les solutions adoptés dans les plaquettes dès 1952 furent reprises dans le budget fonctionnel en 1960 et 1961.

Remarque a déjà été faite que les chiffres fournis par les plaquettes n'étaient pas entièrement comparables parce qu'ils avaient été recueillis dans des documents qui ne correspondaient pas au même stade de l'évolution du budget de chaque année. Deux autres raisons rendent les comparaisons délicates : le contenu de la ventilation fonctionnelle et celui de chaque fonction ont varié; en effet, les différentes plaquettes n'ont pas pris en considération les mêmes dépenses et elles les ont ventilées entre des fonctions dont le nombre a diminué.

Dans l'édition de 1950, les chiffres qui figurent sur le tableau d'ensemble des dépenses de chaque ministère excluent la réparation des dommages de guerre et les prêts et garanties. Ce tableau

étant établi d'après un critère organique, par ministère, il fait apparaître les dépenses du ministère des P.T.T. ; les autres plaquettes ne feront plus jusqu'en 1961 apparaître dans leur ventilation fonctionnelle les dépenses du ministère des P.T.T. ni plus généralement les dépenses d'aucun budget annexe.

La première ventilation véritable, celle de 1952, retient le même montant global que la classification administrative qui additionne les dépenses de fonctionnement, de reconstruction et d'équipement des services civils, les dépenses militaires, les charges de la réparation des dommages de guerre, de la construction, des investissements économiques et sociaux et du découvert des comptes spéciaux.

Les chiffres de 1954 ne peuvent être comparés avec ceux de 1952 car les crédits consacrés aux investissements économiques et sociaux ont été allégés de 210 milliards d'investissements débudgétisés et de 96 milliards d'emprunts garantis qui figurent dans les charges du trésor; à l'inverse, les dépenses budgétaires ont, dans la ventilation fonctionnelle, été complétées d'un montant de 75 milliards qui correspond aux dépenses sur ressources affectées, aux allocations aux familles des enfants de l'enseignement du premier degré, aux dépenses du fonds forestier national et aux avances du trésor au service des alcools.

En 1956, de même, la ventilation ne porte pas sur les charges du trésor, mais, outre les charges budgétaires, sur un montant de 174 milliards soit 125 milliards pour les dépenses sur ressources affectées, 34 milliards pour les comptes spéciaux et 15 milliards pour les économies dont la répartition entre les chapitres n'avait pas encore été précisée.

Dans les plaquettes de 1958 et de 1959, au contraire, les charges du trésor (prêts du fonds de développement économique et social, prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré et charge nette des comptes spéciaux) soit 483 milliards et 718 milliards respectivement, sont ventilées entre les différentes fonctions, solution d'ailleurs conformes à la loi de finances. Sont également incluses dans la ventilation fonctionnelle les dépenses budgétaires sur ressources affectées (125 milliards en 1958 et 116 en 1959) et les dépenses des comptes spéciaux du trésor couvertes par des ressources propres (64 et 84 milliards respectivement) qui, étant équilibrées en recettes et en dépenses, ne sont pas comprises dans les masses budgétaires.

Enfin, depuis 1961, les plaquettes, établies sur le modèle même du budget fonctionnel font porter leur ventilation sur toutes les

composantes de la loi de finances : budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du trésor.

*
**

Ces variations sont, dans une large mesure, le reflet des conceptions différentes qui, d'une année à l'autre, présidaient à l'élaboration du budget. Au contraire, la réduction du nombre des fonctions est le résultat d'un effort de mise au point de la ventilation fonctionnelle.

En 1952, dix-huit fonctions ont été présentées par ordre d'importance numérique dans un tableau d'ensemble mais elles ont ensuite été groupées selon un ordre logique :

— pouvoirs publics et gouvernement,
— justice,
— affaires étrangères,
— administration générale et police,
— éducation et culture,
— santé publique, assistance, prévoyance,
— travail, main-d'œuvre et sécurité sociale,
— anciens combattants et victimes de la guerre,
— reconstruction et construction,
— outre-mer,
— agriculture,
— travaux publics, transports et communications,
— commerce, industrie et énergie,
— finances et affaires économiques,
— dette publique,
— dépenses diverses,
— défense nationale.

Cette liste ne reprend pas la rubrique « comptes spéciaux » qui figure dans le tableau d'ensemble; le montant de ces comptes aurait dû être rattaché aux diverses fonctions qu'ils concernent. De même auraient dû être réparties les dépenses diverses. Enfin, les charges de la dette publique ne constituent pas une fonction mais sont des dépenses non fonctionnelles et auraient dû être signalées comme telles.

Malgré ces lacunes et ces imperfections inévitables dans un document qui est la première ébauche, établie en France, d'une ventilation fonctionnelle des dépenses publiques, la valeur scientifique de la plaquette de 1952 est considérable. De cette nouveauté et de cette valeur scientifique, le lecteur n'est peut-être pas suffisamment averti par ces quelques phrases d'introduction : « La

division par fonction ne coïncidant pas exactement avec la division par ministère, les chiffres dégagés sont différents de ceux des budgets par ministère. Par ailleurs, les charges communes (retraites, versement forfaitaire de 5 %, etc.) ont été scindées entre les fonctions pour donner une vue exacte des sommes affectées à chacune d'entre elles; on a procédé de même avec l'équipement et les investissements. » (6).

En 1954, la rubrique « comptes spéciaux » ne figure plus dans la liste des fonctions; en 1956, la rubrique « dépenses diverses » est supprimée et les trois fonctions « administration générale et police », « justice » et « pouvoirs publics » sont regroupées en « justice et ordre public » d'une part, « pouvoirs publics » d'autre part; quinze fonctions seulement subsistent donc; elles seront conservées dans les plaquettes de 1958 et de 1959.

Cette ventilation demeure assez rudimentaire : les crédits de la plupart des ministères ont été incorporés en bloc, à quelques exceptions près, dans l'une des quinze fonctions à laquelle répondait la dénomination du ministère; et, rares sont les chapitres qui ont été ventilés entre plusieurs fonctions.

Les quinze fonctions ne constituent pas toutefois le dernier degré de la ventilation des dépenses publiques. Des subdivisions y ont été introduites qui tantôt sont purement fonctionnelles (ainsi la justice a été subdivisée en services judiciaires, services pénitentiaires, éducation surveillée; l'assistance, en assistance aux malades, à la famille, aux vieillards, aux économiquement faibles) et, tantôt tiennent compte, notamment pour les fonctions économiques, de la nature des dépenses : fonctionnement, investissements, transferts. Les plaquettes qui n'étaient pas corsetées par l'adoption d'une nomenclature décimale recherchaient avant tout la présentation qui, pour chaque fonction, paraissait le mieux s'adapter au sujet.

*
* *

Remédier à cette absence de rigueur dans la présentation des dépenses comme dans la nomenclature fonctionnelle, sans toutefois lui faire perdre son caractère de document de vulgarisation, tel a été l'objectif des rédacteurs de la plaquette qui, en 1961, a pris une physionomie nouvelle.

La conception d'ensemble a été modifiée. Inspirée, comme les précédentes, par le souci de présenter le budget sous tous ses

(6) Les dépenses dans le budget de 1952, page 11.

aspects, la plaquette sépare plus systématiquement les trois classifications juridique, économique et fonctionnelle. Dans une première partie, elle reprend les principaux éléments de la loi de finances : dépenses, recettes, charges du trésor, budgets annexes. Dans une seconde partie, elle regroupe les dépenses d'après un critère économique, en dépenses civiles de fonctionnement, dépenses militaires, transferts et investissements. Dans la dernière partie, ces mêmes dépenses sont présentées par fonctions, c'est-à-dire d'après les fins poursuivies par l'Etat.

Les chiffres que fournissent les plaquettes à partir de 1961 ne peuvent être comparés sans précaution avec ceux des volumes antérieurs. Ils tiennent compte des éléments nouveaux, notamment de la distinction entre les dépenses à caractère définitif et à caractère temporaire, apportés par la loi organique du 2 janvier 1959. D'autre part, la ventilation fonctionnelle des dépenses a été simplifiée, le nombre des grandes fonctions ayant été ramené de quinze à huit :

— administration générale,
— défense nationale,
— relations extérieures,
— éducation et culture,
— action sociale,
— action économique,
— logement,
— dette et dépenses non fonctionnelles (7).

Cette ventilation reprend les mêmes fonctions que le budget fonctionnel, à quelques nuances près : notamment les dépenses d'administration générale et des pouvoirs publics d'une part, de la justice et de la sécurité d'autre part ont été regroupées. Les dépenses des budgets annexes qui n'avaient pas été pris en compte dans la plaquette de 1961 l'ont été dans celle de 1962. Le rapprochement est ainsi plus étroit avec le budget fonctionnel.

Les chiffres de ces deux documents qui étaient jusqu'alors élaborés séparément sont maintenant comparables. Comparables, mais non identiques. La plaquette, en effet, outre les différences qu'implique en 1961 la non-prise en compte des budgets annexes, ventile les chiffres de la loi de finances; le budget fonctionnel, ceux du projet de loi. En outre, les chiffres de l'année précédente sont modifiés, compte tenu des lois de finances rectificatives et ceux de la pénultième année, de la loi de règlement. L'intérêt de ces modi-

(7) Voir annexe I le sommaire de la plaquette 1962 et la liste détaillée des rubriques réunies dans chaque fonction.

fications est de présenter le dernier état des crédits, mais d'un point de vue logique elles sont très critiquables, le lecteur étant amené à comparer deux documents qui ne sont pas comparables : une loi de finances en début et en fin d'année.

Sous ces réserves qui ont pour conséquence de différencier ses chiffres de ceux du budget fonctionnel, la plaquette reproduit la ventilation de ce dernier. Cette absence d'originalité ne peut être critiquée; la direction du budget pouvait difficilement continuer à publier deux documents différents, avec pour seule explication des différences, la dualité des bureaux chargés de les préparer; la plaquette perd ainsi, dans une large mesure, sa valeur scientifique propre et devient, en partie du moins, un document de vulgarisation du budget fonctionnel annexé à la loi de finances.

C. — Le budget fonctionnel annexé a la loi de finances.

Comme la remarque en a déjà été faite dans l'introduction, le budget fonctionnel eut pour fondement juridique l'article 52 du décret du 19 juin 1956 dont le second alinéa prévoit des annexes qui présentent le coût des services par grandes fonctions.

Les dispositions du décret organique reçurent une première application l'année même de leur promulgation : dans le projet de loi de finances pour 1957 une quarantaine de pages ont été insérées sous le titre « coût des services par fonctions ».

La première partie intitulée « répartition par service et par titre des crédits prévus par 1957 » se borne à reprendre pour chaque ministère, à l'exception du ministère des affaires économiques et financières (charges communes et commissariat général au plan) et de la présidence du conseil (service juridique et technique de l'information, direction des journaux officiels, service de documentation extérieure et de contre-espionnage, groupement des contrôles radioélectriques), les dépenses des titres III (fonctionnement) et IV (interventions), à l'exclusion des dépenses d'investissement, et à les répartir entre les principaux services. Par exemple, les dépenses du ministère de l'agriculture sont ventilées entre les douze services ci-après :

— administration centrale,
— direction de la production agricole,
— services vétérinaires,
— services des haras,
— service de l'inspection des courses et du pari mutuel,
— service de la protection des végétaux,
— enseignement agricole,

— institut national de la recherche agronomique,
— direction des affaires professionnelles et sociales,
— service de la répression des fraudes,
— direction générale du génie rural et de l'hydraulique agricole,
— direction générale des eaux et forêts.

La deuxième partie intitulée « analyse du coût des services », outre quelques observations relatives à la structure des services extérieurs du Trésor, se borne à présenter une étude avec deux tableaux récapitulatifs sur les services extérieurs de la direction du gaz et de l'électricité du ministère de l'industrie et du commerce. Conformément à une circulaire du ministre des finances, en date du 25 novembre 1955, qui proposait à l'ensemble des administrations « une méthode simplifiée d'analyse des coûts et de calcul des prix de revient, destinée à être employée à titre expérimental », cette étude s'efforce seulement de déterminer un coût direct global et un prix de revient unitaire pour les services extérieurs des administrations.

Dans cette optique, le coût direct global d'un service extérieur apparaissait comme la somme de ses dépenses de fonctionnement, telles qu'elle figurent à la fin de l'année budgétaire dans la comptabilité de l'ordonnateur ou du gestionnaire; il ne devait pas tenir compte de la part imputable à ce service dans les dépenses indivises relatives à l'ensemble du ministère ou dans les charges communes à l'ensemble du budget général (pensions, versement forfaitaire sur les salaires, etc.).

Le prix de revient unitaire étant obtenu en divisant le coût global précédemment défini par un chiffre caractéristique de l'activité du service, ce chiffre étant un simple dénombrement du ou des éléments jugés représentatifs des tâches du service et de ses conditions de fonctionnement (par exemple le nombre d'hectares de forêts domaniales, de kilomètres de routes entretenus, d'élèves dans les écoles, d'habitants dans la circonscription).

L'annexe à la loi de finances pour 1957 répond donc très imparfaitement à son titre; le « coût par fonctions » n'est pratiquement pas abordé. La première partie est présentée selon un critère organique, par ministère et par service; elle ne permet de connaître les coûts par fonctions que dans la mesure où chaque ministère ou service répond à une fonction. La seconde partie se limite à quelques monographies qui recherchent le coût du service étudié et le prix de revient unitaire des éléments caractéristiques de l'activité de ce service; elle laisse de côté l'examen du coût par

fonctions, sauf exceptions telle que le coût du recouvrement des impôts directs pour le compte de l'Etat et des collectivités locales.

L'annexe à la loi de finances pour 1957 n'était qu'une ébauche hâtive. Dès l'année suivante, un fascicule spécial tend à satisfaire aux dispositions de l'article 52 du décret organique. Il est divisé en deux parties, la première intitulée, ventilation des dotations budgétaires par grandes fonctions (le budget fonctionnel proprement dit), la seconde, coût et rendement des services. Cette présentation et la conception d'ensemble du document qui a pris le titre de « coût et rendement des services publics », n'ont pas depuis lors, été profondément modifiées.

La seconde partie applique à divers services dont le nombre est allé croissant chaque année, les méthodes définies par la circulaire du 25 novembre 1955 et rappelées dans l'annexe au projet de budget pour 1957. D'année en année, les renseignements fournis par les administrations ont gagné en ampleur et en précision, les méthodes se sont améliorées, le nombre des services examinés s'est accru. Ces études conservent toutefois un caractère monographique et demeurent fragmentaires; certains services ont certes, la possibilité de dégager le coût des grandes fonctions qu'ils ont la charge d'assumer; néanmoins, l'optique de ces études est essentiellement le service et non la fonction; selon les termes mêmes de ceux qui ont rédigé l'annexe (8) « les études sur le coût des services administratifs et sur leur rendement ont pour objectif principal d'apprécier la valeur de leur organisation et de leurs méthodes de gestion » ... « quel que soit le degré d'élaboration des études entreprises, ces recherches gardent le mérite d'inciter les chefs de services responsables à prendre conscience de ces problèmes de coût et de leur permettre de juger sur des éléments plus certains, l'efficacité de leurs services ».

Ces travaux ne s'insèrent donc pas directement dans la procédure d'élaboration du budget et ne permettent pas de connaître le coût des différentes fonctions de l'Etat. En revanche, si elle n'est pas davantage que la seconde, utilisée pour l'élaboration, dans le détail, des chiffres budgétaires et si elle conserve en conséquence un caractère plus théorique et documentaire qu'administratif, la première partie du fascicule « coût et rendement des services publics » présente, comme son titre « ventilation des dotations bugdétaires par grandes fonctions » l'indique clairement, un caractère réellement fonctionnel; elle est, en France, le « budget fonctionnel »; elle est l'objet même du présent ouvrage.

(8) Projet de loi de finances pour 1963, coût et rendement des services publics, p. 46.

CHAPITRE III.

LA PRESENTATION DU BUDGET FONCTIONNEL FRANÇAIS.

Les six budgets fonctionnels publiés, qui concernent les années 1958 à 1963 incluse, ont été présentés selon la même conception générale. Les dépenses publiques ont été ventilées entre les rubriques d'une nomenclature fonctionnelle détaillée et cette classification fonctionnelle a été rapprochée des classifications administrative et économique.

I. — La nomenclature fonctionnelle française (1)

La nomenclature est décimale; chaque fonction fait l'objet d'un numéro code et peut être subdivisée en dix fonctions subsidiaires qui portent le même numéro, auquel un chiffre a été ajouté sur la droite. Cette subdivision peut être poursuivie indéfiniment si le besoin s'en fait sentir.

La nomenclature a été élaborée en commun par la direction du budget et le service des études économiques et financières (S.E.E.F.). Ainsi les études de caractère fonctionnel poursuivies par les deux services s'insèrent dans le même cadre. En réalité, quelques divergences sont apparues entre les nomenclatures utilisées par les deux services et elles tendent à se multiplier avec le temps; ces divergences demeurent toutefois mineures, insuffisantes pour porter atteinte au principe de leur identité.

La classification fonctionnelle, comme d'ailleurs toute autre classification des dépenses publiques, doit satisfaire à deux conditions contradictoires; elle doit être aussi parfaite que possible, satisfaire aux besoins de l'administration et du gouvernement,

(1) Voir annexe n° II.

s'adapter à une répartition des dépenses qui reflète les conceptions politiques et économiques du moment et l'évolution même des structures du pays; mais elle doit être aussi stable que possible pour permettre les comparaisons dans le temps; une classification en perpétuelle évolution, sous le prétexte de toujours l'améliorer, ne serait pas, en définitive, plus satisfaisante qu'une classification douée d'une grande permanence, mais peu adéquate.

En fait, de 1958 à 1963, sur une période certes relativement courte, les modifications qui ont été apportées à la nomenclature, demeurent de faible importance et des comparaisons peuvent être, sans trop de difficultés, valablement établies d'une année à l'autre.

*
**

La lecture du budget fonctionnel devra toutefois tenir compte des observations ci-après, s'il veut éviter toute erreur dans l'interprétation des chiffres.

En 1960 et 1961, les pensions civiles et militaires ont été ventilées au prorata des dépenses de personnel de chaque fonction, mais seulement dans les tableaux détaillés, non dans les tableaux récapitulatifs dont la conception n'a pas été modifiée. Dans les tableaux détaillés eux-mêmes, deux séries de chiffres ont été présentées pour les dépenses de personnel, l'une qui tient compte des pensions, l'autre qui n'en tient pas compte et peut être comparée, comme les tableaux récapitulatifs, à ceux des autres années.

Les événements politiques de ces dernières années ont entraîné de nombreuses modifications dans la fonction « relations extérieures ». En 1958, les investissements dans les pays de la communauté en Algérie et au Sahara n'avaient pas été ventilés car, dans ces pays, ils concernaient toutes les fonctions dans des proportions difficiles à déterminer. En 1959, le critère géographique a été substitué au critère fonctionnel proprement dit et ils ont été répartis entre la fonction « relations extérieures » et la rubrique « Algérie et Sahara » rattachée à la fonction « pouvoirs publics et administration générale ». Cette année là, en effet, une sous-fonction « développement des pays de la communauté » apparaissait dans la fonction « relations extérieures » pour tenir compte de l'évolution des liens politiques entre la France et les pays d'Afrique noire d'expression française; elle reprit une partie des dépenses qui étaient précédemment inscrites à la rubrique « administration d'outre-mer » de la fonction « pouvoirs publics et administration générale ».

En 1963, fut à son tour transférée aux relations extérieures la rubrique «Algérie et Sahara »; celle-ci, née en 1951 de l'éclatement de l'« administration d'outre-mer » avait été subdivisée de 1960 à 1962 en quatre subdivisions : dépenses communes et administration générale, action culturelle et éducative, justice et sécurité et dépenses diverses.

Le classement des dépenses de recherches à caractère militaire a également connu des vicissitudes. Rattachées en 1958 aux actions communes sous la dénomination « dépenses diverses » elles ont été classées de 1959 à 1962 dans la sous-fonction « actions diverses ». En 1963 elles figurent à nouveau parmi les « actions communes », sous la rubrique plus explicite « études et recherches ». D'autre part, dans les trois sous-fonctions, armée de terre, armée de l'air et marine, les dépenses d'études et de recherches propres à chaque armée ont été isolées de la rubrique « fabrications » ou « constructions ».

La présentation des dépenses des fonctions justice et sécurité, action culturelle et action sociale n'a subi que des ajustements de détail. En 1963, l'administration de la justice a distingué entre les tribunaux judiciaires et administratifs. Les « actions communes » de l'action culturelle n'ont figuré qu'en 1958, et en 1961 à la sous-fonction « information » une rubrique « cinéma » est apparue fugitivement. Les « actions communes » de l'« action sociale » englobaient en 1958 et 1959, non seulement les dépenses des services extérieurs et d'administration centrale de la sécurité sociale, mais aussi les indemnités compensatrices des réductions de tarifs imposées à la S.N.C.F. en faveur des salariés; elle comportait en conséquence deux rubriques : sécurité sociale et dépenses diverses. Mais elle disparut bientôt. Les indemnités compensatrices ont été rattachées à la sous-fonction « main-d'œuvre » en 1961 et les dépenses des services de la sécurité sociale à la nouvelle rubrique « assurance maladie et sécurité sociale » en 1962. A la sous-fonction main-d'œuvre, la rubrique « application de la législation du travail » n'est apparue qu'en 1959, tandis que l'« aide aux réfugiés » y a figuré en 1958 seulement, les dépenses en faveur des réfugiés d'Algérie ayant été en 1963 rattachées à l'ancienne rubrique « Aide aux français d'Indochine et d'Afrique du Nord ».

Les principales modifications qui ont été introduites dans la nomenclature de la fonction VII « action économique » concernent d'une part, les actions communes dont les auteurs du budget fonctionnel se sont efforcés de réduire l'importance, et, d'autre part, l'agriculture au sujet de laquelle la pensée de ces mêmes auteurs paraît empreinte d'hésitations.

Parmi les actions communes, l'« aménagement du territoire et la reconversion des entreprises » ont disparu dès 1959, car elles avaient mieux leur place dans la huitième fonction principale « logement, habitation et urbanisme »; surtout, depuis 1960, les « actions sur les prix agricoles, alimentaires et industriels » ont été rattachées aux différentes sous-fonctions dans lesquelles figurent les activités économiques intéressées.

A l'agriculture, la rubrique « production agricole » où étaient notamment inscrites les dépenses des services agricoles et des haras, a été supprimée dès 1959, ces dépenses figurant alors à une nouvelle rubrique « dépenses diverses »; cette rubrique fut éphémère et disparut l'année suivante pour d'ailleurs réapparaître à partir de 1961 mais avec un contenu résiduel pratiquement négligeable. Enfin, la rubrique « grands aménagements régionaux » a figuré dans le budget en 1959 pour réapparaître en 1963 et l'équipement rural qui faisait l'objet d'une seule ligne en 1958, a été subdivisé depuis l'année suivante en équipement individuel et collectif.

Toutes ces modifications ne semblent pas apporter des améliorations évidentes à la ventilation des dépenses relatives à l'agriculture, mais plutôt refléter les conceptions diverses des fonctionnaires qui ont successivement participé à l'élaboration des budgets fonctionnels. Elles soulignent sur un exemple privilégié cette observation valable pour tout le budget, que les fonctions du troisième degré deviennent incertaines dans leur définition et ne peuvent faire l'objet de comparaisons d'une année à l'autre qu'avec de multiples précautions.

Quelques remarques épuiseront les observations relatives à l'« action économique » : en 1961, dédoublement de la rubrique « électricité et gaz » dans la sous-fonction 72 « énergie et mines »; en 1962 seulement, présence d'une rubrique «énergie atomique» dont la disparition en 1963 s'explique par l'imputation aux investissements des dépenses relatives à l'énergie atomique, la nomenclature présentement analysée ne concernant que les dépenses ordinaires; en 1959, subdivision en trois lignes « actions communes », « métaux » et « industrie chimique » de la sous-fonction industrie; mais dès 1960 la dernière ligne disparaît pour réapparaître en 1963 sous la dénomination plus extensive d'« industries diverses ».

Des aménagements successifs ont sensiblement modifié l'aspect de la nomenclature utilisée pour la fonction VIII « logement, habitation et urbanisme ». Elle comportait deux sous-fonctions en 1958 « action en faveur de la construction » et « reconstruction de logements »; dans la première, était isolée l'« aide à la construction » en dehors des dépenses communes et des dépenses diverses. En

1959, toute subdivision disparut et les deux sous-fonctions apparurent chacune sur une seule ligne. Depuis 1960 figure une troisième sous-fonction « urbanisme et aménagement du territoire ».

*
**

Pratiquement, la classification fonctionnelle n'utilise que trois chiffres de la nomenclature décimale. Le premier chiffre désigne huit fonctions principales :

1 pouvoirs publics et administration générale,
2 justice et sécurité intérieure.
3 relations extérieures,
4 défense nationale,
5 action culturelle,
6 action sociale,
7 action économique,
8 logement et urbanisme.

La rubrique 9 regroupe les « dépenses non fonctionnelles », celles qui ne peuvent être imputées à une fonction déterminée, principalement les charges de la dette publique; la rubrique 0, les « dépenses non ventilées », celles qui devraient être réparties entre plusieurs fonctions mais qui n'ont pu l'être, faute de renseignements ou par suite du développement insuffisant de l'analyse; ces dépenses non ventilées comprennent essentiellement les pensions civiles et militiares; elles ont en outre compris :

— en 1958, les investissements outre-mer qui, en 1959, ont été ventilés entre les pays de la communauté d'une part, l'Algérie et le Sahara, d'autre part;

— en 1959, les dépenses à l'étranger, conséquence de l'alignement monétaire du 27 décembre 1958.

Chaque fonction du premier degré a été divisée en fonctions du deuxième degré désignées par deux chiffres. Ainsi, dans la fonction principale n° 7 « action économique », ont été distinguées huit fonctions secondaires, numérotées :

70 actions communes,
71 agriculture et pêche,
72 énergie et mines,
73 industrie,
74 transports,
75 télécommunications,
76 commerce,
78 tourisme.

A leur tour, les fonctions du deuxième degré ont été divisées en fonctions du troisième degré, désignées par trois chiffres. La fonction 71 « agriculture et pêche » est la somme de neuf rubriques :

710 dépenses communes,
711 action sur les marchés agricoles,
712 équipement industriel,
713 équipement collectif,
714 vulgarisation et amélioration de la production,
715 eaux et forêts,
717 grands aménagements régionaux,
718 pêche maritime,
719 dépenses diverses.

Dans chaque code à deux ou trois chiffres, le 9 est réservé aux actions diverses dont l'importance n'est pas suffisante pour qu'elles fassent l'objet d'une rubrique particulière, mais dont le caractère spécifique est trop affirmé pour qu'elles puissent être rattachées à une fonction existante. Le 0 est réservé aux dépenses communes à l'ensemble de la fonction du premier degré quand il figure dans un code à deux chiffres, du second degré quand il figure dans un code à trois chiffres.

Dans la nomenclature adoptée par le service des études économiques et financières (2) trois chiffres seulement sont utilisés, le quatrième chiffre devant indiquer la localisation géographique de la fonction : 1 la métropole; 2 l'outre-mer; 3 l'étranger. La nomenclature de la direction du budget prévoit un quatrième chiffre, mais de manière moins systématique. Parfois ce quatrième chiffre répond au critère géographique dans la fonction « défense nationale », 1 désigne la métropole, 2 l'outre-mer, 3 la défense interzone; dans la fonction « action éducative et culturelle », 1, 2 et 3 ont la même signification que pour le S.E.E.F. En revanche, dans la fonction « action économique », le quatrième chiffre n'a d'autre objet que de permettre une subdivision supplémentaire de la fonction désignée par trois chiffres, par exemple l'équipement collectif dans l'agriculture, désigné par le numéro 713 a été subdivisé en :

— hydraulique, 713-1,
— électrification rurale, 713-2,
— adductions d'eau, 713-3,
— voirie et aménagement des villages, 713-4.

(2) Les comptes de la nation de 1954 à 1957. Note 3 : la ventilation fonctionnelle des dépenses des administrations ; annexe I, principes d'établissement de la nomenclature. Cf. Statistiques et études financières n° 113, mai 1958, p. 536.

Cette nomenclature détaillée n'est pas utilisée dans le budget fonctionnel qui est publié. Plusieurs raisons ont incité l'administration à ne pas divulguer tout le détail de la ventilation sur laquelle elle travaille.

D'abord, certaines rubriques demeurent vides; cette raison ne semble pas très valable; les rubriques auxquelles nulle dépense n'est affectée devraient figurer chaque année, sinon le lecteur peut croire que les dépenses relatives à la fonction considérée ont été rattachées à une autre.

Ensuite, l'utilisation de toutes les subdivisions fonctionnelles prévues dans la nomenclature, notamment celle des subdivisions à quatre chiffres, n'est pas possible en l'état actuel de l'analyse des dépenses budgétaires. Les progrès futurs de cette analyse permettront certainement de combler certaines lacunes.

Enfin, l'administration se refuse à publier des ventilations détaillées qui sont entachées d'un arbitraire ou d'une approximation trop grands; elle ne tient pas à susciter des polémiques autour de chiffres dont la précision serait illusoire et qui ne correspondraient pas à des fonctions définies avec suffisamment de clarté. Ainsi les dépenses relatives à l'Algérie, au Sahara, aux Etats africains d'expression française pourraient être ventilées comme le prévoit la nomenclature en dix rubriques :

— actions communes,
— pouvoirs publics et administration générale,
— action culturelle et éducative,
— justice et sécurité,
— action sociale,
— logement habitation et urbanisme,
— action économique,
— infrastructure économique,
— défense du territoire,
— actions diverses.

Cette ventilation ne figure pas dans le budget. Toutefois, de 1960 à 1962 les dépenses relatives à l'Algérie et au Sahara furent ventilées en quatre rubriques : dépenses communes et administration générale, action culturelle et éducative, justice et sécurité, dépenses diverses.

La prudence de l'administration apparaît également dans la fonction VII action économique, où peu de rubriques sont utilisées malgré un choix étendu; elle apparaît surtout en matière d'investissement. La nomenclature détaillée n'est utilisée que pour les dépenses de fonctionnement et de transfert, à l'exclusion des

investissements. En effet, le budget fonctionnel aligne ses chiffres dans le domaine des investissements sur ceux qui figurent dans le rapport annuel du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.) ; la ventilation établie dans ce rapport étant assez élémentaire, le budget fonctionnel se borne à ventiler les investissements dans les tableaux récapitulatifs, entre les seules fonctions du premier degré et quelques subdivisions supplémentaires : Algérie et Sahara, enseignement, anciens combattants, agriculture, énergie et mines, industrie, commerce et tourisme, transports et télécommunications. Les tableaux de ventilation détaillés par fonctions devraient, quitte à laisser certaines rubriques inutilisées, tenir compte des investissements, ce qui permettrait de comparer sans difficultés pour chaque fonction, la part respective des dépenses de personnel, de matériel, de transferts et d'investissements.

*
**

La nomenclature française n'est pas très différente de celles des Etats-Unis ou des Pays-Bas dont elle s'est d'ailleurs inspirée. Elle est plus détaillée que celle des Etats-Unis pour les relations extérieures, la défense nationale et l'action éducative et culturelle, moins pour les anciens combattants, l'agriculture et les ressources naturelles, fonctions auxquelles, pour des raisons politiques évidentes, le budget fédéral attache un grand intérêt. Elle est dans l'ensemble, aussi détaillée que celle des Pays-Bas et permet une ventilation qui n'a rien à envier à celles qu'élaborent les deux pays dont la réputation est la plus solidement établie dans le domaine du budget fonctionnel.

Toute ventilation est arbitraire et en adopter une n'est que choisir le moindre entre des inconvénients. Critiquer celle qui a été choisie ne signifie pas qu'une autre serait meilleure. Cependant deux ordres de critiques peuvent être avancés contre la nomenclature fonctionnelle française, les unes au nom de la logique, les autres au nom de la clarté.

*
**

La logique commanderait de rejeter l'emploi du critère géographique pour définir les fonctions; les dépenses de caractère strictement diplomatique ne sont qu'une modalité de l'administration générale; les dépenses de caractère culturel à l'étranger, une modalité de l'action éducative et culturelle, etc... En réalité, la fonction « relations extérieures » ne fait que regrouper les diverses fonc-

tions exercées par l'Etat hors de la métropole, et parmi lesquelles la fonction « diplomatique » seule répond véritablement au titre appliqué à l'ensemble. Ce caractère synthétique de la fonction « relations extérieures », telle qu'elle est entendue dans le budget fonctionnel, est souligné par les subdivisions précédemment énumérées des rubriques Algérie et Sahara et relations avec les pays africains : elles reprennent à peu de chose près les fonctions principales de l'Etat. Le regroupement des dépenses qui concernent un secteur géographique dans lequel l'Etat exerce une action particulière, présente un très réel intérêt tant sur le plan intellectuel que politique ou économique. Mais cet intérêt a fait perdre de vue les critères qui doivent inspirer une ventilation fonctionnelle; et si la place de ce regroupement est bien dans les documents budgétaires, elle n'est pas dans le budget fonctionnel.

La logique commanderait également de ne pas recourir au critère organique pour définir des fonctions, ou du moins des sous-fonctions. Nombre d'entre elles figurent dans la nomenclature fonctionnelle uniquement parce qu'elles correspondent à un service, à une unité administrative, à un ensemble organique dont toutes les dépenses peuvent commodément être classées en bloc dans une rubrique fonctionnelle.

Cette influence du critère organique apparaît nettement dans le libellé des diverses subdivisions fonctionnelles qui reprennent le titre d'un organisme ou d'un service. A la place d'« assemblées et conseils », « présidence de la république », « gouvernement et pouvoirs locaux », un vocabulaire fonctionnel aurait pu préférer par exemple « pouvoirs publics », subdivisé en fonction législative et fonction exécutive, cette dernière subdivisée à son tour en présidentielle, gouvernementale et locale.

Dans la sous-fonction « maintien de l'ordre », les rubriques « sûreté nationale », « gendarmerie et garde républicaine », « préfecture de police » ne correspondent pas à des fonctions. La police de la circulation automobile, la surveillance des étrangers, la police des mœurs, la prévention des émeutes, la recherche des délinquants, la lutte contre le trafic des stupéfiants sont autant de fonctions secondaires que recouvre la fonction plus large du maintien de l'ordre et qui auraient pu être préférées au critère organique.

De même, la principale subdivision de la fonction « défense nationale » est fondée sur la traditionnelle séparation des trois armées de terre, de l'air et de mer; elle est peut-être inévitable; la défense nationale se prête assurément mal à une analyse détaillée en fonctions partielles et elle a été adoptée par l'étranger; elle

n'en paraît pas moins répondre assez mal à l'idée fonctionnelle qui a servi de base à l'établissement de la nomenclature.

Dans le domaine économique, l'accent est mis sur les différents secteurs de l'activité nationale : agriculture, industrie, énergie, etc... plutôt que sur les mécanismes économiques. La fonction économique est probablement la seule pour laquelle les actions communes soient véritablement spécifiques et ne puissent être ventilées entre les autres rubriques : la classification générale de l'économie, la statistique, l'amélioration de la productivité peuvent être considérées comme de véritables fonctions de l'Etat qui ne peuvent être rattachées aux diverses activités économiques, agriculture, industrie, etc... Le problème se pose avec une netteté particulière en ce qui concerne l'action sur les prix : les dépenses que celle-ci entraîne peuvent, avec des arguments d'égale valeur, être rattachées à chaque section dont dépend le produit intéressé par l'action sur le prix, ou au contraire, à une fonction particulière de l'Etat, qui est d'agir sur les prix. Les spécialistes du budget fonctionnel ont d'ailleurs hésité entre les deux solutions, puisque l'action sur les prix qui figure en 1958 et 1959 dans les actions communes disparut en 1960 pour être rattachée aux diverses subdivisions de l'action économique.

La fonction économique de l'Etat n'est pas seulement de favoriser les différents secteurs de l'activité économique, mais aussi d'exercer un action globale et d'agir sur des mécanismes économiques. Malheureusement, ces diverses actions sont parfois difficiles à distinguer. Quand l'Etat paye des professeurs, construit des écoles, il exerce une fonction d'enseignement qui est sans ambiguïté. Quand il verse des subventions à la S.N.C.F., la charge en est inscrite à la fonction « transport »; mais le motif de cette dépense est obscur : si elle répond au souci d'éviter les répercussions sur les prix d'une hausse des tarifs de la S.N.C.F., elle ne devrait pas être rattachée à la fonction « transport »; elle doit l'être au contraire si elle est considérée comme un moyen de rétablir l'égalité des conditions d'exploitation du rail et de la route, l'entretien des routes n'étant pas à la charge des usagers mais incombant à l'Etat alors que la S.N.C.F. doit entretenir ses voies; elle doit l'être également si le transport par fer est considéré comme un service public qui, même déficitaire, doit être maintenu. De même, les charges qu'implique le soutien des prix agricoles peuvent indifféremment être considérées comme un encouragement à la production, un procédé de lutte contre les crises économiques générales, une intervention de caractère social en faveur des agriculteurs, un moyen de régulariser les prix.

La nomenclature utilisée qui traduit le désir de rattacher, dans la mesure du possible, toutes les dépenses de caractère économique aux différents secteurs de l'activité, conduit à négliger tout un aspect de l'action de l'Etat, à passer sous silence toutes les fonctions qui ont pour but d'exercer une influence sur les mécanismes économiques et les conditions de fonctionnement de l'économie.

L'ambiguïté fondamentale de certaines actions de l'Etat qui ne peuvent être rattachées sans hésitation à une fonction nettement définie, apparaît au niveau même des fonctions de premier degré. La fonction « logement, urbanisme », est la résultante de préoccupations économiques, sociales et même d'administration générale; dans une situation conjoncturelle défavorable, des investissements dans la construction peuvent être essentiellement inspirés par la volonté de relancer l'activité économique; en période de plein emploi, les préoccupations sociales, le désir de fournir à bas prix des logements aux catégories modestes de la population peuvent être déterminantes; enfin, l'urbanisme n'est, dans une large mesure, que le prolongement des prérogatives de police et d'ordre public de l'administration : la puissance publique ne peut se désintéresser, et elle ne l'a jamais fait, des conditions dans lesquelles les cités se modèlent pour plusieurs décades, sinon plusieurs siècles; les réalisations d'urbanisme sont parmi les plus durables des témoins qui permettent aux générations futures de juger des régimes disparus. L'ambiguïté des préoccupations qui sont à l'origine des dépenses consacrées au logement et à l'urbanisme, jointe à l'importance de ces dépenses, a décidé les auteurs de la nomenclature à créer une fonction particulière de premier degré dont le contenu apparaît quelque peu léger.

Ces défauts de la nomenclature sont, en définitive, bénins; et peut-être sont-ils inévitables dans la mesure où, pour l'établissement de la liste des rubriques, le choix entre des préoccupations contradictoires aboutit nécessairement à l'élimination de certaines d'entre elles.

*
**

En revanche, un effort de clarté ne poserait pas les mêmes dilemmes et permettrait au budget fonctionnel d'être davantage utilisable. Le contenu de chaque rubrique est en effet mal connu; un libellé d'un ou de quelques mots ne suffit pas toujours à définir une fonction et aucun détail n'est donné sur le total des dépenses inscrit à chaque rubrique. En dehors d'une introduction qui montre comment les chiffres du budget fonctionnel peuvent être rac-

cordés à ceux de la loi de finances sur le plan global, les seuls éclaircissements fournis aux lecteurs se trouvent dans les notes placées au bas de chaque tableau.

Les tableaux devraient être précédés d'une nomenclature où chaque rubrique serait exactement définie et où seraient analysés les problèmes qu'elle pose : délimitation avec les fonctions voisines, option entre les différentes conceptions possibles, etc...; le contenu des dépenses communes et des dépenses diverses pourrait, à cette occasion, être explicité. Un progrès sensible serait déjà obtenu en publiant en même temps que les tableaux, la nomenclature détaillée qui sert à leur élaboration. En même temps que seraient ainsi précisées, dans chaque budget fonctionnel, les caractéristiques de la nomenclature utilisée, les différences avec celle de l'année précédente seraient, le cas échéant, soulignées. Les comparaisons dans le temps pourraient ainsi être établies avec le maximum de sécurité.

Moins nécessaire sur le plan conceptuel, mais plus utile encore en pratique, serait à chaque rubrique fonctionnelle, l'énumération détaillée des dépenses qui y sont classées. Ainsi, seraient connus pour leur montant, par leur numéro et leur libellé, les chapitres et le cas échéant les articles qui sont, en tout ou partie, classés dans une fonction. Une telle présentation aboutirait, en réalité, à porter à la connaissance de tous, le travail d'élaboration du budget fonctionnel. Elle pourrait être accompagnée en cas de besoin, de commentaires qui donneraient, pour le cas où le classement dans une rubrique prête à discussion, les motifs de la solution adoptée. Les tableaux actuels seraient maintenus à titre de récapitulation. Parallèlement dans le budget, à chaque chapitre, pourraient être mentionnées la ou les rubriques fonctionnelles auxquelles les dépenses des chapitres sont rattachées.

Actuellement, le lecteur du budget fonctionnel doit faire entièrement confiance à ceux qui l'ont élaboré, pour l'évaluation des fonctions de l'Etat. S'il connaissait la liste des chapitres rattachés à chacune d'entre elles, il pourrait discuter la ventilation qui est jointe au budget. Les inconvénients de la critique n'apparaissent guère. Le plus souvent, les solutions adoptées ont bien des chances d'être réellement les meilleures et de ne pouvoir donner lieu à controverse; elles sont normalement dictées par la logique et le bon sens qui sont les mêmes pour tous; dans les cas difficiles, longuement muries par des spécialistes du budget, elles auront une réelle valeur, même si elles ne sont pas parfaites. Certes, des critiques se révèleront valables; elles ne devraient pas gêner l'administration qui n'a jamais prétendu établir une ventilation parfaite

des dépenses publiques et insiste au contraire, chaque année, sur la nécessité de réaliser de nouveaux progrès dans l'analyse des dépenses de l'Etat. Les confrontations d'idées que ces critiques provoqueraient feraient davantage progresser la technique budgétaire que l'étude du budget fonctionnel dans le silence de leur cabinet par des fonctionnaires qui, par nature, ont tendance à reprendre chaque année les solutions de l'année précédente et à considérer que le budget fonctionnel atteint un degré de perfection suffisant pour que tout effort de renouvellement ou d'amélioration soit vain.

Comme le budget ordinaire de l'Etat un siècle et demi plus tôt, le budget fonctionnel à ses débuts est trop succinct; il ne fournit pas les explications nécessaires à une parfaite compréhension des chiffres présentés; il tend à se protéger des critiques en se réfugiant dans l'hermétisme. Les raisons politiques qui ont amené le budget de l'Etat à devenir plus détaillé et plus explicite ne joueront guère pour le budget fonctionnel puisque l'existence du budget proprement dit permet au parlement et à l'opinion d'exercer leur contrôle. Cependant les documents budgétaires sont soumis à une espèce de déterminisme qui tend à les rendre plus détaillés. Comme tout document périodique dont le contenu est dans une large mesure semblable à celui du précédent, chaque année est l'occasion d'une amélioration de détail, d'un complément d'information, d'un nouveau développement. Les apports antérieurs subsistent et d'année en année, le document s'alourdit.

Pour l'instant, le budget fonctionnel à ses débuts est réduit à quelques tableaux qui recoupent la classification fonctionnelle avec les classifications économique et administrative.

II. — Le recoupement de la classification fonctionnelle et des classifications économique et administrative.

Le budget fonctionnel est présenté au moyen de deux séries de tableaux : des tableaux d'ensemble où les dépenses budgétaires sont ventilées entre toutes les fonctions auxquelles sont affectées les colonnes; des tableaux détaillés consacrés chacun à une des dix fonctions principales.

Les colonnes des tableaux généraux sont plus nombreuses que les fonctions du premier degré, mais beaucoup moins que les fonctions du second degré; elles ne permettent de présenter qu'une ventilation assez élémentaire entre dix-sept rubriques, y compris les dépenses non fonctionnelles et non ventilées :

— pouvoirs publics et administration générale,
— justice et sécurité,

— Algérie et Sahara, (3)
— relations extérieures,
— défense nationale,
— total de l'action culturelle
dont enseignement,
— total de l'action sociale
dont anciens combattants,
— total de l'action économique
dont agriculture,
énergie et mines,
industrie, commerce et tourisme,
transports et télécommunications,
— logement,
— dépenses non fonctionnelles,
— dépenses non ventilées.

Les tableaux généraux revêtent deux formes : un tableau résumé et un tableau développé où les dépenses de l'année sont présentées selon une classification juridique et administrative subdivisée d'après la classification économique; des tableaux récapitulatifs, plus sommaires qui remontent au premier budget fonctionnel, où les dépenses sont présentées selon une classification économique subdivisée d'après la classification juridique et administrative.

Le premier tableau qui ouvre la série des tableaux du budget fonctionnel est une innovation du budget de 1962. Il est l'expression la plus synthétique du budget fonctionnel, mais il n'est que le résumé du tableau suivant, le plus important de tous. Les dépenses réparties par fonctions y sont présentées depuis 1960 sous deux chefs : charges définitives et charges temporaires, en conformité d'ailleurs avec la distinction juridique fondamentale introduite par la loi organique du 2 janvier 1959. En 1958 et 1959, sa place était occupée par deux tableaux, l'un consacré aux crédits budgétaires, plus exactement aux dépenses autorisées dans les titres I à VII de la loi de finances, l'autre aux dépenses couvertes au moyen de recettes affectées, c'est-à-dire aux dépenses du titre VIII, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor.

Les charges définitives sont réparties en trois catégories : le budget général, la plus importante; les comptes spéciaux du Trésor, dans la mesure où s'y inscrivent les dépenses définitives; les budgets annexes, après élimination des doubles emplois avec le

(3) Cette rubrique n'existait pas dans le premier budget fonctionnel pour 1958.

budget général. Les charges temporaires sont également réparties en trois catégories : les comptes d'affectation spéciale civils, les comptes de prêts et de consolidation où figurent la majeure partie des investissements à la charge du trésor : prêts du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), prêts pour les habitations à loyer modéré (H.L.M.), consolidation des prêts spéciaux à la construction, prêts du titre VIII nouveau; enfin, les autres comptes spéciaux.

Pour les charges définitives comme pour les charges temporaires, chaque catégorie de dépenses est divisée en trois rubriques, selon la classification économique traditionnelle : fonctionnement, transferts, investissements, étant entendu que les dépenses de fonctionnement ne figurent pas dans les charges temporaires puisqu'elles sont, par nature, définitives. D'autre part, dans les dépenses du budget général, de beaucoup les plus importantes, les dépenses civiles et militaires sont présentées distinctement, et chaque titre fait l'objet d'une ligne spéciale dans chaque catégorie économique de dépenses.

La classification des dépenses selon les critères juridique, administratif et économique, atténue quelque peu le caractère excessivement synthétique d'une ventilation entre dix-sept rubriques fonctionnelles; elle ne permet pas néanmoins d'éliminer le défaut déjà signalé du budget fonctionnel, qui est l'absence de tout renseignement concret et précis sur les dépenses rattachées à chaque fonction. Ce tableau d'ensemble est, en fait, un document récapitulatif présenté sans être accompagné des documents de base dont il est la synthèse.

*
**

A ce défaut, ne remédient ni les tableaux récapitulatifs plus succints, ni les tableaux détaillés par fonctions qui, seuls, entrent dans le détail de la ventilation fonctionnelle.

Les tableaux récapitulatifs où les dépenses sont groupées par catégories économiques, sont les documents qui permettent le mieux de suivre depuis 1958, l'évolution des budgets dans la répartition de leurs dépenses par nature économique et par fonctions. Leur présentation a toutefois été modifiée pour tenir compte de la loi organique : chaque catégorie de dépenses, au lieu d'être subdivisée en dépenses du budget général et dépenses sur ressources affectées, est, du moins pour les transferts et les investissements, répartie depuis 1960 en charges définitives et charges temporaires.

Les tableaux détaillés par fonctions adoptent matériellement une présentation différente; les rubriques fonctionnelles ne font

plus l'objet de colonnes, mais de lignes horizontales. Sous réserve de certaines simplifications qui ont été signalées dans la première section de ce chapitre, ils utilisent seuls la nomenclature fonctionnelle détaillée. Ils recoupent la classification économique des dépenses avec les rubriques fonctionnelles : les colonnes sont donc consacrées aux dépenses de fonctionnement d'une part, aux dépenses de transfert de l'autre. Quelques complications ont été introduites pour fournir davantage de renseignements : les dépenses de fonctionnement sont réparties en dépenses de personnel et de matériel; en 1960, les dépenses de personnel ont été calculées, compte tenu et compte non tenu des pensions au lieu de l'être simplement comme dans les tableaux généraux, sans les pensions.

Le tableau consacré à la fonction « défense nationale » enfin, consacre une colonne aux équipements militaires qui sont assimilés aux dépenses de fonctionnement : comme ces dernières, ils sont en effet un prélèvement définitif sur le revenu national sans être à l'origine d'un accroissement ultérieur de la production.

Les autres tableaux ne tiennent pas compte des investissements qui figurent dans les seuls tableaux généraux. Cette lacune est sérieuse puisqu'elle concerne plus d'un cinquième des dépenses publiques. Comme d'autre part, les tableaux détaillés ne ventilent ni les dépenses des comptes spéciaux, ni celles des budgets annexes, ils ne portent finalement que sur les titres I à IV des budgets civils et I à V des budgets militaires. Les dépenses militaires enfin se prêtant mal à l'analyse fonctionnelle, guère plus de la moitié des dépenses publiques fait l'objet d'une ventilation fonctionnelle détaillée.

La raison essentielle de ces lacunes semble être la répartition des compétences à l'intérieur du ministère des finances. Bien que la direction du budget soit chargée d'élaborer le budget fonctionnel, elle s'abstient de ventiler les dépenses d'investissements; elle se borne à reprendre la ventilation qu'établit la direction du trésor lors de la rédaction du rapport du F.D.E.S. La ventilation fonctionnelle n'étant pas un souci majeur de ce rapport, elle demeure assez embryonnaire et ne peut donc être reprise que dans les tableaux généraux.

Placés après ces derniers, limités à certaines catégories de dépenses, les tableaux de ventilation fonctionnelle détaillée présentent, en réalité, le caractère de documents explicatifs, d'annexes aux tableaux généraux. Ceux-ci, à eux seuls, constituent tout le budget fonctionnel et, comme les tableaux récapitulatifs, par nature économique de dépenses, sont des résumés qui reprennent le tableau d'ensemble de répartition fonctionnelle des dépenses,

celui-ci est, en définitive, tout le budget fonctionnel : il tient en six pages.

*
**

L'intérêt du document serait plus grand si les tableaux particuliers étaient présentés d'abord et si les tableaux généraux en apparaissaient comme la synthèse. Pour atteindre ce résultat, deux réformes devraient être mises en œuvre : l'analyse fonctionnelle détaillée par ministère et par chapitre devrait être explicitée dans le budget fonctionnel et les tableaux de ventilation détaillée qui seraient le premier stade de la synthèse, devraient avoir le même champ d'application que les tableaux généraux. Le budget fonctionnel étant ainsi présenté, le centre d'intérêt se déplacerait de la synthèse qu'est l'élaboration du tableau d'ensemble vers l'analyse que serait l'étude des dépenses publiques sous l'angle fonctionnel; il se déplacerait d'un exercice intellectuel abstrait, qui ressortit davantage à la logique formelle qu'à l'administration, vers une recherche concrète et positive des fins poursuivies par l'emploi des deniers publics. Un pont pourrait ainsi être jeté entre l'analyse fonctionnelle des dépenses, l'élaboration de la loi de finances et l'amélioration du coût et du rendement des services publics.

Ces réformes seraient d'autant plus faciles à réaliser qu'elles n'alourdiraient pas excessivement le travail d'élaboration du budget fonctionnel; celui-ci demeurerait ce qu'il est déjà : l'analyse successive de tous les chapitres budgétaires et de tous les comptes spéciaux du trésor, afin de les classer dans les diverses rubriques de la nomenclature. Ce travail, simple dans son principe, mais complexe dans sa réalisation pratique, est examiné dans le chapitre suivant consacré à l'élaboration du budget fonctionnel.

CHAPITRE IV

L'ELABORATION DU BUDGET FONCTIONNEL EN PRATIQUE

La nomenclature une fois adoptée, l'élaboration du budget fonctionnel consiste tout simplement à inscrire en face de chaque rubrique les sommes correspondantes. Ce travail suppose que deux conditions soient remplies : le détail des chiffres du budget doit être connu et des solutions doivent avoir été apportées aux divers problèmes théoriques posés par la ventilation des crédits budgétaires entre les rubriques fonctionnelles.

Le second point sera examiné ultérieurement, le présent chapitre ayant pour objectif limité de retracer les différentes étapes de l'élaboration du budget fonctionnel, en supposant résolues les questions de principe.

Le premier point souligne la différence qui sépare le budget fonctionnel du budget proprement dit. Le budget fonctionnel a été construit tantôt sur le projet de budget, tantôt sur le budget voté. Cette différence qui rend aléatoires les comparaisons entre des documents successifs, est sans influence sur les conditions de leur élaboration. Le budget définitif, ou à l'état de projet, est analysé en détail; les crédits qui y sont inscrits sont regroupés dans un ordre différent, sous d'autres rubriques. Ce travail purement technique et théorique n'a rien à voir avec l'élaboration du budget où l'essentiel est la discussion du montant des crédits qui seront accordés à chaque service. La rédaction de la loi de finances, l'inscription des crédits dans le budget, l'établissement des tableaux qu'il contient, tout dépend certes du vote du parlement, mais tout est commandé d'abord par le résultat de la discussion entre les

ministres, en pratique leurs représentants (1) qui demandent des crédits, et le ministre des finances, en pratique les fonctionnaires de la direction du budget, qui s'efforce de limiter les dépenses (2). Au contraire, l'élaboration du budget fonctionnel, l'inscription des chiffres qui y figurent, tout est commandé par le résultat d'une analyse de la nature fonctionnelle de chaque crédit; les chiffres ne sont pas discutés; l'existence ni le montant de la dépense ne sont en cause, mais seulement son caractère qui permet de décider à quelle fonction il doit être rattaché.

Discussion, négociation, souvent compromis, l'élaboration d'un budget comporte l'appréciation du fonctionnement des services, l'adoption ou du moins l'acceptation par le gouvernement et le Parlement d'une politique; elle implique en tout cas des prises de position sur tous les problèmes que pose l'inscription des crédits, même si quelques-uns seulement de ces problèmes sont discutés, la plupart d'entre eux étant réglés par prétérition.

L'élaboration du budget permet, à l'occasion d'une discussion purement financière, d'aspect essentiellement technique, de passer au crible toute la politique du gouvernement; rares sont en effet les aspects de l'action gouvernementale qui peuvent se passer d'un substratum financier. Elle a des conséquences pratiques : une dépense supplémentaire, une économie, une réalisation ajournée, une initiative adoptée, un projet abandonné.

Au contraire, l'élaboration du budget fonctionnel est sans conséquence; le budget fonctionnel est une étude et n'a d'autre influence sur la réalité que celle d'une étude dont les renseignements peuvent amener les gouvernants à modifier leur action.

Certes, rien n'empêcherait le budget d'être élaboré dans un cadre fonctionnel; il l'est même dans une certaine mesure pour les titres IV, V et VI. Mais conduire la discussion budgétaire selon des principes fonctionnels impliquerait des bouleversements considérables dans la pratique budgétaire française; ces bouleversements, qui furent envisagés à la suite des initiatives prises aux Etats-Unis, ont été finalement écartés (3). L'élaboration du budget

(1) Sous réserve, bien entendu, des cas relativement rares, où un accord n'ayant pu s'établir au niveau des bureaux, la fixation des crédits à proposer au parlement devient un problème politique et fait l'objet d'une négociation directe entre les membres du gouvernement, avec ou non arbitrage en conseil des ministres.

(2) Cette dualité entre le « ministre dépensier » et le ministre des finances en tant que responsable du budget, existe même pour la détermination des crédits du ministère des finances ; le dialogue s'établit entre la direction du budget et la direction du personnel et du matériel.

(3) Voir chapitre IX ci-après.

fonctionnel n'est donc qu'une manipulation de chiffres déjà connus et sur lesquels cette manipulation sera sans influence. Elle comporte deux phases : d'une part, la ventilation des crédits budgétaires entre les différentes fonctions, d'autre part, la présentation des résultats auxquels la ventilation a abouti.

I. — La ventilation des crédits budgétaires entre les différentes fonctions.

Cette ventilation comporte deux séries d'opérations; l'une de caractère intellectuel, l'autre de caractère matériel; la première consiste à juger, après analyse de la nature du crédit, à quelle fonction il doit être rattaché, la seconde, à totaliser les quantités fractionnaires ainsi réparties, non seulement par fonction mais également, pour chaque fonction, selon le mode de présentation adopté, par nature économique, par unité organique ou par subdivision juridique ou budgétaire.

A. — L'affectation des crédits aux fonctions.

Les crédits, pour être affectés aux fonctions, doivent être confrontés avec la nomenclature; l'affectation ne peut soulever de difficultés que si la nature fonctionnelle de la dépense est discutable ou si, les différentes fonctions n'étant pas définies avec suffisamment de clarté, les frontières qui les séparent deviennent incertaines. Les questions que soulève la définition de chaque rubrique fonctionnelle ont été évoquées dans la section du chapitre précédent relative à la nomenclature. Les incertitudes sur la nature fonctionnelle d'une dépense ne doivent pas surprendre puisque le budget est élaboré et discuté sinon en dehors de toute préoccupation fonctionnelle, du moins sans que de telles préoccupations jouent un rôle prédominant. Elle est d'ailleurs beaucoup plus fréquente pour les dépenses de fonctionnement inscrites au titre III dans l'optique d'un budget de moyens, que pour les dépenses de transfert ou d'investissements des titres IV, V, VI et VII.

La ventilation serait facile si l'unité-type de dépenses, la division fondamentale du budget qu'est le chapitre, correspondait toujours à une fonction. Dans un véritable budget fonctionnel, le chapitre grouperait des dépenses fonctionnellement homogènes. Dans le budget français, la ventilation des crédits budgétaires implique fréquemment l'éclatement des chapitres.

Cet éclatement peut être réalisé avec ou sans arbitraire. Le chapitre est subdivisé fréquemment en articles et ceux-ci en paragraphes. Si le chapitre ne correspond pas à une seule fonction, l'arti-

cle ou le paragraphe peuvent fort bien y correspondre : la ventilation portera sur des sommes plus faibles, elle sera plus longue, mais elle consistera toujours à reporter divers crédits dans les rubriques fonctionnelles qu'ils concernent; aucun arbitraire n'apparaîtra dans l'évaluation des crédits inscrits dans les diverses rubriques.

Mais parfois, ni le chapitre, ni l'article, ni le paragraphe ne coïncident avec le classement fonctionnel. Deux solutions sont possibles :

— rattacher la dépense à une seule fonction en se ralliant à la formule qui paraît être la moins mauvaise et en considérant comme inévitable l'impossibilité d'établir une parfaite harmonie entre le budget et la nomenclature fonctionnelle;

— ventiler la dépense entre plusieurs fonctions, toutes plus ou moins intéressées par elle.

Dans le premier cas, l'arbitraire est dans le choix de la fonction; dans le second cas, il est dans la fixation de la part attribuée dans la dépense à chaque fonction. Conscients de l'arbitraire attaché à une telle ventilation, les techniciens du budget fonctionnel la qualifient de « ventilation forfaitaire ».

En fait, la ventilation forfaitaire porte sur deux catégories de chapitres; ceux dont le montant doit être reporté entre quelques fonctions et ceux dont le montant doit l'être entre toutes les fonctions; dans tous les cas, le problème à résoudre est de déterminer entre chaque fonction un coefficient de ventilation qui ne soit pas trop éloigné de la réalité.

Quelques exemples éclaireront ce problème :

Les chapitres 31-23 et 31-24 du ministère de l'agriculture concernent les « services et laboratoires vétérinaires » — rémunérations principales d'une part, indemnités résidentielles de l'autre. Le personnel titulaire et contractuel qui fait partie de ces services, en plus d'une activité administrative, prophylactique, de contrôle et de vulgarisation, se livre à des recherches. En conséquence, les crédits de ce chapitre sont ventilés entre la fonction recherche scientifique (rattachée à l'action éducative et culturelle), et la fonction amélioration de la production agricole (rattachée à l'action économique). La proportion dans laquelle les dépenses de ces chapitres ressortissent à l'une et à l'autre exige une analyse poussée qui pourrait être menée dans le cadre des études sur le coût et le rendement des services publics. Les services intéressés du ministère de l'agriculture ont, certes, pu communiquer aux fonctionnaires de la direction du budget un pourcentage, mais ceux-ci

ignorent le degré d'approximation de tels renseignements et reconduisent d'année en année les mêmes pourcentages, sauf à les modifier au hasard des informations qu'ils recueillent.

Le Conseil d'Etat fournit un exemple plus connu, mais tout à fait semblable. Ses dépenses sont inscrites au budget du ministère de la justice à l'article 2 des chapitres 31-11 « services judiciaires, rémunérations principales » et 34-12 « services judiciaires, matériel ». Mais le Conseil d'Etat n'a pas seulement pour rôle de rendre la justice administrative, il est le conseiller de l'administration et du gouvernement; ses membres sont répartis entre plusieurs sections en dehors de celle du contentieux; section des travaux publics, section sociale, section des finances.

Bien que les titres des diverses sections correspondent à peu près à des fonctions de l'Etat, les dépenses de la haute assemblée n'ont été ventilées qu'entre deux fonctions : « administration de la justice » d'une part, « gouvernement et pouvoirs publics » d'autre part. Cette solution est loin de répondre à la réalité, mais une ventilation entre un plus grand nombre de fonctions n'aurait guère donné que l'apparence d'une plus grande rigueur scientifique. En réalité, les activités du Conseil d'Etat sont trop intimement mêlées pour qu'une ventilation entre plusieurs fonctions puisse être autre chose qu'une approximation fortement marquée de subjectivité.

Les ventilations forfaitaires ne sont pas toujours aussi arbitraires; elles sont, autant que possible, établies sur des données chiffrées. Ainsi tous les budgets comportent un chapitre 31-91 prestations et versements obligatoires (prestations familiales, supplément familial de traitement, allocation-logement, primes d'emménagement et de déménagement, etc.), et 33-92 prestations et versements facultatifs (service médico-social, subventions aux cantines, colonies de vacances, sociétés de secours mutuels, secours, etc.). Ces dépenses sont considérées comme un simple prolongement des traitements et salaires. Mais alors que les rémunérations principales et les indemnités à caractère particulier sont présentées dans des chapitres séparés pour chaque service, les indemnités à caractère général et les charges sociales ne font l'objet d'aucune distinction par service. Les premières peuvent donc, le cas échéant, être rattachées sans trop de difficultés à des fonctions différentes, car la corrélation est assez grande entre les services et les fonctions. Les secondes qui concernent les personnels de tous les services et donc toutes les fonctions auxquelles leurs rémunérations ont été rattachées, doivent être ventilées entre ces fonctions. Elles le sont forfaitairement en les répartissant dans le même rapport que les

premières. Cette solution est la plus logique, mais elle n'est qu'approximative.

Outre les services et laboratoires vétérinaires, le budget de l'agriculture distingue dans ses chapitres de personnel (chapitre 31), l'administration centrale, les services des haras, les services agricoles, les établissements d'enseignement agricole et vétérinaire, l'institut national de la recherche agronomique, l'inspection des lois sociales en agriculture, le service de la répression des fraudes, la direction générale du génie rural et de l'hydraulique agricole, la direction générale des eaux et forêts. Ces dépenses ont été réparties entre les fonctions ci-après :

— « agriculture et pêche » : dépenses communes, équipement collectif, vulgarisation et amélioration de la production, eaux et forêts;

— « actions économiques communes » : contrôle économique et répression des fraudes;

— « enseignement » : « enseignement supérieur spécialisé », « enseignement spécialisé »;

— « recherche » : recherche scientifique, recherche technique.

Les crédits des chapitres 31-91, 33-91 et 33-92 du ministère de l'agriculture sont répartis entre chacune de ces fonctions proportionnellement aux sommes des autres chapitres 31 de rémunération de personnel qui y ont été inscrites.

La ventilation de certains chapitres entre toutes les fonctions présente un caractère assez particulier et elle est réalisée selon des procédés différents. Certains chapitres qui figurent d'ailleurs tous au budget des charges communes du ministère des finances présentent en bloc des dépenses qui intéressent tous les personnels de l'Etat. Comme pratiquement, à toutes les fonctions sont inscrites des dépenses de personnel, l'Etat ne pouvant rien faire sans le truchement d'agents à son service (4), le montant de ces chapitres doit être réparti entre toutes les fonctions. La manière la moins arbitraire de réaliser cette opération est de la répartir proportionnellement aux dépenses de personnel inscrites à chaque fonction.

(4) La qualification de fonctionnaire doit être réservée aux agents auxquels s'applique l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Aux termes de l'article 1 : « Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations centrales de l'Etat, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'Etat. Il ne s'applique ni aux magistrats de l'ordre judiciaire, ni aux personnels militaires, ni aux personnels des administrations, services et établissements publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial ».

Deux répartitions sont effectuées, l'une qui concerne les dépenses civiles, l'autre les dépenses militaires. Pour 1963, un chapitre du budget des charges communes, le 31-95 « prise en charge des fonctionnaires français rapatriés d'outre-mer » a été réparti entre les fonctions civiles au prorata des rémunérations, et quatre l'ont été entre les fonctions civiles et militaires, le 31-94 « mesures générales intéressant les agents du secteur public », le 33-91 « personnel en activité - prestations et versements obligatoires », le 33-93 « versement forfaitaire institué en remplacement de l'impôt cédulaire » le 33-94 « prestations et versements facultatifs ». Ainsi 1826 millions ont été ajoutés à 10443 millions soit un coefficient de majoration de 17,48 % pour les dépenses civiles de personnel et 736 millions à 5564 millions soit un coefficient de 13,23 % pour les dépenses militaires de personnel.

B. — Le regroupement des crédits par fonctions.

La totalisation des crédits affectés à chaque fonction et pour chaque catégorie économique de dépenses (fonctionnement, personnel et matériel, transferts, investissements) est actuellement effectuée à la main après l'avoir été jusqu'en 1961 par la mécanographie. L'abandon d'une méthode apparemment plus moderne s'explique par la lourdeur et donc la lenteur du travail mécanographique : chaque crédit doit faire l'objet d'une carte; sur chaque carte figurent à côté du montant des crédits la nomenclature administrative (numéro de ministère, de titre, de chapitre, éventuellement d'article), la nomenclature économique, la nomenclature fonctionnelle; ensuite le tri de ces cartes et leur totalisation permettent d'obtenir les résultats cherchés.

Une fois les cartes établies, tous les renseignements qu'elles contiennent peuvent en être triés selon des groupements différents et non pas seulement, bien entendu, selon le groupement par fonction. Là est un des plus grands avantages de la mécanographie; elle permet, le cas échéant, d'autres regroupements en quelques minutes. Les cartes étant soigneusement conservées, elle garde la mémoire et les cartes ayant été la première fois vérifiées, toute possibilité d'erreur de calcul est éliminée alors que les ventilations manuelles se terminent presque toujours par de laborieuses vérifications et de longs pointages.

La mécanographie pourrait probablement davantage être utilisée dans les travaux budgétaires, non évidemment pour la détermination des crédits mais pour l'établissement des tableaux récapitulatifs. Ceux-ci pouvant être établis rapidement en grand nombre et fournir ainsi à l'opinion et au parlement une documenta-

tion plus complète sur l'activité de l'Etat. Si, d'autre part, à mesure que les crédits sont arrêtés, les chapitres étaient affectés d'un numéro-code fonctionnel et les cartes mécanographiques perforées, le budget fonctionnel pourrait être établi après un simple tri mécanographique et annexé au projet de loi de finances (« bleu ») et au budget voté (« vert ») comme le sont les autres tableaux récapitulatifs.

Mais l'avantage essentiel de la mécanographie, conserser la mémoire des chiffres inscrits sur les cartes afin d'en tirer rapidement des résultats après un tri à la machine, présente peu d'intérêt dans le domaine budgétaire. Quelques mois plus tard ces chiffres sont périmés et les cartes perforées ne servent qu'une fois. Aussi les fonctionnaires de la direction du budget ont-ils eu la sagesse de ne pas sacrifier, comme l'ont fait trop d'administrations publiques ou privées, au modernisme coûteux d'une mécanographie qui n'est bien souvent qu'un jouet destiné à servir la renommée d'un chef de service ambitieux.

II. — La présentation des résultats.

Les cadres qui permettent de présenter ces résultats ont été décrits en détail dans le chapitre précédent; la présente section se limite aux deux dernières étapes de l'élaboration du budget fonctionnel : la confection des tableaux et la rédaction des commentaires qui les accompagnent.

La confection des tableaux, en apparence un simple travail de recopiage des sommes obtenues par regroupement mécanographique ou manuel. De fait, les tableaux de ventilation fonctionnelle détaillée des dépenses ordinaires civiles et militaires posent peu de problèmes. En revanche, les tableaux de ventilation générale soulèvent des difficultés souvent sérieuses, du moins le tableau général de l'année, le tableau résumé et les tableaux récapitulatifs se bornant à une présentation plus simple des résultats obtenus en établissant le tableau général.

Celui-ci, en effet, est davantage qu'une récapitulation des tableaux partiels : il ne se limite pas aux dépenses de fonctionnement et de transfert, il ventile la totalité du budget et donc les dépenses d'investissement; d'autre part, moins détaillé sur le plan fonctionnel que les tableaux par fonction, il fournit une classification économique à certains égards plus précise; certes il ne distingue pas, parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel et les dépenses de matériel; en revanche, alors que les tableaux par fonctions présentent toutes les dépenses de transfert

sur une seule colonne, le tableau général distingue pour chaque fonction l'origine des dépenses de transfert : titre I (dette) ; titre IV (interventions) ; titres V et VI; titre VII. Ces trois derniers titres sont normalement consacrés aux investissements, mais ils recèlent quelques dépenses, d'ailleurs de faible importance, considérées comme des transferts par le budget fonctionnel (subvention au budget annexe des postes et télécommunications pour l'établissement du réseau des télécommunications nord-africain et des régions sahariennes (5), subvention au fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale (6).

Dans le premier cas, la solution la plus logique eût consisté à ne pas prendre en compte cette subvention qui fait double emploi avec les investissements du budget des postes et télécommunications; mais le budget fonctionnel a résolu le problème des doubles emplois en prenant en compte le budget général pour son intégralité (7). Inversement certaines dépenses du titre IV sont classées par le budget fonctionnel, à la suite d'ailleurs du rapport du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), parmi les investissements : les contributions au développement de l'Algérie (8) et aux dépenses des organismes européens (9), les remboursements au titre de la baisse de 10 % sur les prix des matériels agricoles (10), les primes à la construction et les bonifications d'intérêt pour les prêts spéciaux à la construction (11).

L'absence de concordance dans la classification des crédits selon leur catégorie économique, entre le budget fonctionnel d'une part et la loi de finances d'autre part, est fâcheuse non pas tellement parce qu'elle complique l'élaboration du tableau général, mais parce que plusieurs documents officiels, rédigés en même temps non seulement dans le même ministère, mais dans le même service, n'appliquent pas le même critère de la dépense de transfert et d'investissement. Certes la ligne de démarcation entre ces deux catégories de dépenses n'est pas nette; des hésitations, des controverses sont tout à fait normales; mais le budget fonctionnel, simple annexe destinée à éclairer la loi de finances, ne devrait pas, en toute logique, même sur des points de détail, se trouver en contradiction avec les classements adoptés par cette loi.

(5) Chapitre 53-00 du budget des charges communes.
(6) Chapitre 61-21 du budget du ministère de l'industrie.
(7) Voir chapitre V, « les problèmes théoriques que pose l'élaboration du budget fonctionnel ».
(8) Chapitre 41-01 du budget des affaires algériennes
(9) Chapitre 42-01 du budget des charges communes.
(10) Chapitre 44-72 du budget du ministère de l'agriculture.
(11) Articles 1 et 4 du chapitre 44-91 du budget des charges communes.

Pour les investissements qui sont présentés par titres (IV, V, VI et VII) le tableau général est la seule ventilation établie dans le budget fonctionnel; les chiffres sont copiés sur le rapport du F.D.E.S. sous réserve d'une ventilation supplémentaire car les rubriques fonctionnelles utilisées dans ce rapport sont moins nombreuses que celles du tableau général. Ce rapport, en effet, ventile les investissements dans neuf rubriques seulement, quatre de nature économique : « agriculture et pêche », « énergie et mines », « transports et P. et T. », « industrie, commerce, tourisme » correspondent aux subdivisions de la fonction économique dans le tableau récapitulatif; la fonction « logement » se retrouve également dans les deux documents; mais la rubrique « investissements hors métropole » groupe des crédits que le budget fonctionnel répartit entre les deux colonnes « Algérie et Sahara » d'une part, « relations extérieures » d'autre part; l'« équipement culturel et social » correspond aux quatre colonnes « action culturelle », « enseignement », « action sociale », « anciens combattants »; enfin, les crédits inscrits dans le rapport du F.D.E.S. à l'« équipement administratif » et à « divers non ventilés » le sont dans le budget fonctionnel à « pouvoirs publics et administration générale » et « justice et sécurité » mais non à « dépenses non ventilées » où ne figure en général aucun investissement.

Le tableau général fournit, d'autre part, les chiffres qui concernent les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor. La mécanographie n'a jamais été employée pour déterminer ces chiffres car presque chaque compte et chaque budget pose des problèmes particuliers. La confection du tableau est le résultat d'une analyse poussée en recettes et en dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux afin notamment d'éliminer les doubles emplois avec le budget général et de calculer la charge nette, souvent bien différente de celle qui figure dans la loi de finances. Les dépenses d'investissements sont ventilées d'après les indications du rapport du F.D.E.S.; les dépenses de fonctionnement et de transfert sont ventilées selon les principes appliqués pour celles du budget général.

Le tableau général est donc un document élaboré, complexe, et dont la confection s'identifie, dans une large mesure, avec l'établissement du budget fonctionnel lui-même.

Comparés à ce tableau, les commentaires du budget fonctionnel ont un caractère secondaire. Ils sont de deux ordres : les notes jointes aux tableaux et quelques brefs exposés des principes qui gouvernent l'établissement des chiffres du budget fonctionnel.

Les notes jointes aux tableaux ont d'abord eu pour objet d'indiquer les dépenses dont le classement fonctionnel paraissait discutable ou qui présentaient quelque caractère particulier. Mais pour les comptes spéciaux du trésor et les budgets annexes, elles ont été multipliées au point de fournir le détail des dépenses inscrites dans chaque fonction; dans les tableaux détaillés leur précision s'est également accrue et pour 1963 elles énumèrent pratiquement par chapitre toutes les dépenses de transfert.

*
**

Le budget fonctionnel compte enfin trois exposés qui sont en réalité trois introductions :

— une introduction générale qui rappelle chaque année les principes du classement décimal;

— une introduction à la ventilation générale de l'ensemble des dotations;

— une introduction à la ventilation détaillée des dépenses ordinaires qui définit rapidement le contenu des tableaux et rappelle quelques-uns des principes de la ventilation des dépenses.

Seule la seconde introduction présente quelque intérêt; elle précise les conditions dans lesquelles les chiffres du budget fonctionnel peuvent être recoupés avec ceux des classifications économique et administrative et elle montre, d'autre part, pour chaque catégorie de dépenses (budget général, budgets annexes, comptes spéciaux) comment les chiffres inscrits dans la loi de finances se retrouvent dans les tableaux du budget fonctionnel. L'ensemble de ces observations est résumé dans deux tableaux, l'un qui regroupe par grandes masses les crédits de la loi de finances selon les classifications, administrative d'une part, économique d'autre part; l'autre qui établit la concordance entre les chiffres du budget fonctionnel et ceux de la loi de finances.

Tel est le travail qui, depuis 1958, est réalisé à partir des chiffres de la loi ou du projet de loi de finances. Même s'il est parfois très complexe, il demeure de simple exécution. Il suppose qu'aient été résolus, consciemment ou non, une série de problèmes de caractère théorique dont les solutions confèrent aux chiffres du budget fonctionnel et leur valeur, et leur signification.

CHAPITRE V.

LES PROBLEMES THEORIQUES QUE POSE L'ELABORATION DU BUDGET FONCTIONNEL.

La nomenclature fonctionnelle étant établie, chaque rubrique correctement définie, le rattachement des crédits aux diverses subdivisions de la nomenclature est assurément l'essentiel de l'élaboration du budget fonctionnel. Les procédés par lesquels ce rattachement est effectué ont été analysés dans le chapitre précédent.

Par delà ces problèmes d'analyse de concepts et de crédits, une série de questions se posent qui, selon la réponse qui leur est donnée, modifient plus ou moins profondément les chiffres auxquels la ventilation aboutit. Ces questions concernent d'une part, la détermination des dépenses qui seront l'objet de la ventilation fonctionnelle, autrement dit l'extension du budget fonctionnel, d'autre part, le degré d'exactitude des chiffres que présente ce document.

I. — L'extension du budget fonctionnel.

Une réponse a déjà été donnée à cette question lorsque le budget fonctionnel a été défini comme un document dont l'objet est de présenter les dépenses de la loi de finances selon une classification fonctionnelle différente de la classification administrative qui sert de cadre à l'élaboration et au vote de ladite loi. L'extension du budget fonctionnel, document joint à la loi de finances, est la même que celle de la loi de finances.

Cette réponse de principe conduit à écarter les dépenses des entreprises nationales, celles des établissements publics, des offices, de la sécurité sociale, des collectivités locales. Une frontière est

évidemment nécessaire entre les dépenses qui sont prises en compte dans le budget fonctionnel et les autres. Mais, comme toute frontière, elle est entachée d'arbitraire, comme le soulignent ses variations mêmes. Les dépenses de la radiodiffusion-télévision française étaient prises en compte lorsqu'elles étaient incluses dans un budget annexe; la création d'un établissement public a réduit le champ d'application du budget fonctionnel; les fonctions de l'Etat ne semblent pas avoir été sensiblement modifiées pour autant; si les émissions de radiodiffusion et de télévision avaient été confiées à l'initiative privée, ces fonctions auraient été réellement modifiées, mais la traduction de ce changement dans le budget fonctionnel aurait été exactement la même.

Le problème du champ d'application du budget fonctionnel se poserait dans les mêmes conditions que celui du budget, comme une simple analyse des dérogations au principe de l'universalité, si une ambiguïté ne risquait pas d'apparaître du fait de la définition du budget fonctionnel. Ce document, de caractère théorique, doit permettre de chiffrer le coût des fonctions qu'exerce l'Etat; le lecteur a tendance à oublier de compléter la phrase précédente en ajoutant « dans le cadre de la loi de finances ». Il doit conserver toujours à l'esprit la conception d'un document annexé à la loi de finances, et dont l'objet n'est que d'en éclairer le contenu.

L'arbitraire des limites du budget fonctionnel apparaît également lorsqu'une même catégorie de dépenses est prise, ou non, en compte dans le budget fonctionnel pour des motifs de pure opportunité politique : les prestations de sécurité sociale sont en principe, exclues des documents budgétaires; toutefois, les prestations sociales agricoles sont l'objet d'un budget annexe et majorent d'autant la fonction « action sociale ». Certes, cette différence s'explique par la nature du financement de ces prestations; la part des cotisations y est faible, l'essentiel des ressources provenant de subventions du budget général et de taxes affectées; le caractère fiscal du financement du régime de la sécurité sociale agricole permet de le considérer comme une dépense publique, comme une action de l'Etat. Mais pour le régime général de la sécurité sociale, la différence apparaît mal entre un impôt assis sur le salaire et les soi-disant cotisations, aussi obligatoires qu'un impôt est acquittées par l'employeur. La fiction de la double cotisation, ouvrière d'une part et patronale de l'autre, ne résiste pas à l'analyse économique (la charge pèse sur l'entreprise), psychologique (le salarié ne tient compte que de la somme nette perçue), juridique (l'obligation et les sanctions qui l'accompagnent ne pèsent que sur l'employeur). De même que l'impôt sur les salaires, d'abord théori-

quement acquitté par le salarié, mais perçu à la source par l'employeur, s'est logiquement transformé en 1948 en taxe de 5 % sur les salaires acquittés par l'employeur, de même la cotisation de sécurité sociale, héritière d'une assurance volontaire devenue obligatoire, semble destinée à se transformer en un impôt sur les salaires; seules des considérations psychologiques et politiques périmées retardent encore l'harmonisation du droit et des faits en une mesure de rationalisation administrative. Une telle réforme aurait pour conséquence d'accroître considérablement le champ d'application de la loi de finances, donc du budget fonctionnel et de faire de l'action sociale, la première, et de beaucoup, des fonctions de l'Etat moderne.

Les rédacteurs du budget fonctionnel, très conscients de la confusion qui peut naître entre l'action de l'Etat en général et l'action de l'Etat par le moyen des dépenses publiques inscrites dans la loi de finances, ne manquent pas de rappeler que « les tableaux de ventilation des dépenses ne présentent pas une vue complète de l'action de l'Etat. Si le budget général regroupe dans un cadre unique les dépenses de fonctionnement des services publics, l'action sociale et économique de l'Etat déborde très largement les limites tracées par la loi de finances, aussi bien pour les transferts que pour les investissements. En matière sociale, la puissance publique intervient sous diverses formes : budget, collectivités locales, sécurité sociale; dans les secteurs économiques, l'Etat agit par le moyen de subventions, mais aussi par des aménagements fiscaux qui n'apparaissent pas dans les crédits budgétaires. En matière d'investissements enfin, l'action de l'Etat est beaucoup plus importante que les chiffres de la loi de finances ne le laissent supposer. Il faut donc se reporter au « budget social de la nation » et au rapport du conseil de direction du fonds de développement économique et social sur les investissements, publiés en annexe des documents budgétaires pour obtenir une vue complète des interventions de l'Etat » (1).

*
**

Les réserves qui précèdent étant bien soulignées, l'identification du budget fonctionnel et de la loi de finances apparaît comme une mesure de simplification et, partant, de sagesse, qui diminue peut-être la valeur économique du document, mais qui évite toutes les discussions sur le rôle de l'Etat dans la vie économique et socia-

(1) Projet de loi de finances pour 1963. Coût et rendement des services publics, p. 10, *in fine*.

le du pays. Sont ainsi ventilées entre les différentes fonctions, les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor qui constituent les trois grandes masses de la loi de finances.

Cette énumération ne suffit pas toutefois à déterminer le montant total qui sera l'objet de la ventilation. Le budget fonctionnel prétend, en effet, chiffrer les dépenses consacrées par l'Etat à chaque fonction; par delà le formalisme de la présentation budgétaire, il s'efforce d'établir le montant de la charge réelle pour l'Etat, c'est-à-dire celle qui doit être financée par la collectivité; celle qui suppose un prélèvement sur le produit national. Le budget fonctionnel ne peut donc totaliser simplement les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor; il doit éliminer les majorations et les minorations artificielles de dépenses qui résultent de la présentation des documents budgétaires; le total du budget fonctionnel est donc différent de celui de la loi de finances. L'altération dans les documents budgétaires de la charge réelle des dépenses publiques a deux causes : les doubles emplois et l'affectation de recettes à des dépenses. Les doubles emplois aboutissent toujours à une majoration artificielle des dépenses; l'affectation de recettes à des dépenses peut, selon la présentation adoptée, aboutir soit à une sous-estimation, soit à une surestimation des dépenses publiques.

A. — Les doubles emplois.

Ils sont la conséquence de la multiplicité des documents qui, dans certains cas, font apparaître plusieurs fois la même dépense. Toute somme inscrite en dépense dans un des documents de la loi de finances et prise en recette dans un autre, est à l'origine d'un double emploi.

Huit combinaisons de doubles emplois sont possibles : 1) dépense du budget général prise en recette dans le budget annexe ou 2) dans un compte spécial du trésor; 3) dépense d'un budget annexe prise en recette dans un autre budget annexe; 4) dans le budget général ou 5) dans un compte spécial; 6) dépense d'un compte spécial prise en recette dans un compte spécial; 7) dans le budget général ou 8) dans un budget annexe (2).

L'exemple du budget de 1963 montre l'ampleur de ces doubles emplois :

(2) La loi de finances ne fournit pas d'exemple de cette dernière comparaison qui apparaît ainsi théorique, mais que rien n'interdit.

1) Des dépenses du budget général sont fréquemment prises en recettes dans les budgets annexes, car ceux-ci ne disposent pas toujours des recettes nécessaires pour être équilibrés. Ainsi la seule recette inscrite au budget de l'ordre de la libération est une subvention du budget général de 289.145 nouveaux francs; la subvention au budget de la légion d'honneur représente 15.712.501 N.F. sur un total de recettes de 16.452.941 N.F. ; l'imprimerie nationale ne reçoit pas de subvention, mais l'essentiel de ses 85.192.000 N.F. de recettes figure dans les crédits de matériel des différents ministères; la même remarque est valable pour les budgets annexes militaires, des poudres et des essences, qui reçoivent en outre des subventions du budget général de 50 millions pour le premier et de 3.346.000 pour le second; enfin, au budget des prestations sociales agricoles figure des subventions du budget général de 666.460 millions.

2) L'existence de recettes d'un compte spécial du trésor en provenance du budget général est exceptionnelle; le caractère souvent temporaire des dépenses des comptes spéciaux du trésor rendrait illogique leur couverture par des dépenses budgétaires à caractère définitif; les recettes en provenance du budget général ne se conçoivent guère qu'au bénéfice des comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ont presque toujours un caractère définitif. Ainsi, un versement de 10 millions est réalisé au profit du compte d'affectation spéciale pour le financement de diverses dépenses d'intérêt militaire.

3) L'hypothèse d'une dépense d'un budget annexe prise en recette dans un autre budget annexe est très rare; avant la suppression du budget de la radiodiffusion-télévision française, les liens étaient fréquents entre ce budget et celui des postes et télécommunications; actuellement, le principal exemple est celui des travaux d'impression réalisés par l'imprimerie nationale pour le ministère des postes et télécommunications et dont le montant est inscrit en crédits au budget des P. et T.

4) Le cas d'une dépense d'un budget annexe prise en recette au budget général est au contraire tout à faire normal; les budgets annexes sont, en effet, en principe, équilibrés et l'excédent de leurs ressources est, le cas échéant, reversé au budget général. Les deux meilleurs exemples sont ceux des monnaies et médailles et de la caisse nationale d'épargne; ces budgets traditionnellement excédentaires doivent verser au budget général en 1963, le premier près de 48 millions et le second plus de 299 millions.

5) Les dépenses d'un budget annexe inscrites en recettes à un compte spécial du trésor sont très rares pour les mêmes raisons

qui ont déjà été présentées pour le budget général. Toutefois, en 1960, le fonds national de la vulgarisation du progrès agricole (compte d'affectation spéciale) avait reçu une subvention de dix millions du fonds de régularisation et d'orientation des marchés agricoles, alors budget annexe (3).

6) En réalité, l'exemple précédent peut être considéré comme un exemple du cas, également très rare, d'une dépense d'un compte spécial inscrite en recette à un autre compte spécial. En effet, la recette inscrite au fonds national de la vulgarisation du progrès agricole devait provenir du fonds d'assainissement du marché de la viande et du fonds d'assainissement du marché du lait, et les opérations de ces deux comptes spéciaux ont été en cours d'année reprises dans les écritures du F.O.R.M.A.

7) Si l'hypothèse d'une dépense d'un compte spécial prise en recette dans un budget annexe demeure théorique, en revanche, les versements des comptes spéciaux au budget général sont fréquents, du moins pour les comptes d'affectation spéciale. Peuvent être cités notamment les versements du « service financier de la loterie nationale » (225.035.000 N.F.), du compte de la « modernisation du réseau des débits de tabacs » (550.000 N.F.), du « fonds de soutien aux hydrocarbures » (80.000.000 N.F.), du « fonds spécial d'investissement routier » (2.000.000 N.F.), du « compte d'emploi des jetons de présence et tantièmes revenant à l'Etat » (100.000 N.F.).

*
**

L'élimination des doubles emplois découle du principe selon lequel le budget fonctionnel établit une ventilation des dépenses de la loi de finances; seules doivent être prises en compte les dépenses qui donnent lieu à une recette par une personne morale ou physique de droit public ou de droit privé autre que l'Etat lui-même.

La méthode utilisée pour éliminer les doubles emplois importerait peu si l'objectif était seulement d'obtenir un chiffre global de dépenses réelles pour l'ensemble de la loi de finances. Mais le budget fonctionnel présente les dépenses selon diverses classifications : administrative, économique et fonctionnelle. Au regard

(3) Le « F.O.R.M.A. » budget annexe créé par la loi de finances rectificative du 21 juillet 1960 substituait à compter du 1er janvier 1960 son intervention à celle de trois comptes spéciaux : le fonds d'assainissement du marché de la viande, le fonds d'assainissement du marché du lait et le fonds de garantie mutuelle et d'orientation de la production agricole. Il a été transformé en établissement public par décret du 29 juillet 1961 à compter du 1er janvier 1962.

de ces trois classifications, les résultats seront différents selon que la dépense est déduite du document (budget ou compte spécial) qui la fait figurer en dépense ou de celui qui la fait figurer en recette.

Du point de vue de la classification administrative, la conséquence est évidente : le montant du budget ou du compte spécial dont le double emploi sera déduit, apparaîtra différent dans le budget fonctionnel et dans la loi de finances.

Moins évidente en revanche est la conséquence selon laquelle la répartition des dépenses selon leur nature économique ou leur destination fonctionnelle peut s'en trouver modifiée. Si la dépense est maintenu dans le document qui la fait figurer en dépense et déduite de celui qui la fait figurer en recette, le montant des dépenses de tranfert sera accru au détriment des deux autres catégories de dépenses, de fonctionnement et d'investissements. En effet, sauf pour les budgets annexes de l'imprimerie nationale, des poudres et des essences, la plupart des dépenses, qui sont à l'origine des doubles emplois, sont des subventions et elles sont prises en recettes par des budgets ou des comptes spéciaux qui font figurer en contrepartie trois catégories de dépenses : fonctionnement, transferts, investissements.

Sur le plan fonctionnel, la différence est moindre, car la dépense qui donne lieu à un double emploi peut en général être rattachée à une fonction. Cependant, si la dépense est ventilée en même temps que les dépenses du budget ou compte spécial qui la fait figurer en dépense, la ventilation fonctionnelle perd une partie de sa précision; deux hypothèses doivent d'ailleurs être envisagées selon que la dépense est inscrite ou non au budget général.

Si elle est inscrite au budget général, si donc elle est prise en recette par un budget annexe ou un compte spécial, la fonction à laquelle elle doit être rattachée se déduit normalement du titre même du budget annexe ou du compte spécial bénéficiaire; les budgets annexes et les comptes spéciaux ont, en effet, un objet assez spécialisé qui peut facilement être rattaché à une fonction déterminée. A moins que la dépense du budget général ait une affectation particulière et différente de celle de la plupart des dépenses du budget annexe ou du compte spécial considéré, la ventilation fonctionnelle ne sera pas changée selon qu'elle portera sur la dépense inscrite au budget général ou sur l'intégralité de celles qui sont inscrites au budget annexe ou au compte spécial; dans le premier cas, les dépenses du budget annexe ou du compte spécial sont, avant d'être ventilées, diminuées du montant de la recette en provenance du budget général; dans le second, la ven-

tilation des dépenses du budget général ne porte pas sur celles qui sont prises en recette dans les budgets annexes et les comptes spéciaux. Plus exactement, la ventilation fonctionnelle ne sera pas changée dans la mesure seulement où les dépenses de chaque budget annexe ou compte spécial sont rattachées à une seule fonction, malgré la spécialisation habituellement assez poussée de ces démembrements du budget général, une telle simplicité ne se rencontre pas toujours; la ventilation fonctionnelle qui porte sur la dépense inscrite au budget général est donc moins exacte que celle qui porte sur la totalité des dépenses inscrites dans le budget annexe et les comptes spéciaux.

Si la dépense qui donne lieu à double emploi est inscrite dans un document autre que le budget général, elle peut être prise en recette soit par un budget annexe, soit par un compte spécial du trésor, soit par le budget général. Dans les deux premiers cas, le problème de la ventilation fonctionnelle se pose dans les mêmes termes que dans l'hypothèse précédemment examinée d'une dépense inscrite au budget général; ces cas sont assez rares, la plupart des mouvements internes se produisant entre le budget général d'une part, les autres documents d'autre part. La ventilation fonctionnelle soulève au contraire quelques difficultés lorsque la dépense qui donne lieu à double emploi est prise en recette par le budget général.

Le budget général n'étant pas spécialisé, ne pouvant donc pas être rattaché à une fonction déterminée, la solution qui consiste à tenir compte de la dépense dans le document où elle est inscrite en dépense et à déduire du budget général où elle est prise en recette une masse de dépenses équivalente ne peut être retenue : la ventilation fonctionnelle est en effet impossible ou du moins sans signification puisqu'elle devrait intéresser toutes les fonctions dans le même rapport que l'ensemble des dépenses du budget général. La seule solution valable est de ne pas les prendre en compte dans les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux, la ventilation du budget général demeurant inchangée. Elle ne soulève pas de difficulté dans le cas le plus fréquent d'un excédent des recettes sur les dépenses du budget annexe ou du compte spécial; le versement au budget général de cet excédent permet d'équilibrer les comptes et ne présente évidemment aucun caractère fonctionnel. L'hésitation peut être permise quand la dépense inscrite en recette au budget général présente un caractère fonctionnel ou fiscal. Deux exemples tirés du budget des P. et T. et qui mettent en jeu des sommes relativement importan-

tes, permettront de mieux comprendre comment le problème se pose.

Au chapitre 617, article 5, figure une somme de 473.361.868 NF sous la rubrique « contribution à la constitution des pensions » et au chapitre 6119, article 2, une somme de 114.935.335 NF sous la rubrique « retenues pour pensions civiles ». Le total, 588.297.203 N.F., qui est inscrit aux recettes diverses du budget général représente la contribution de l'administration des postes et télécommunications aux retraites de son personnel soumis au régime général des pensions civiles. Ces crédits paraissent bien être à l'origine d'un double emploi puisqu'ils s'ajoutent aux dépenses du budget des postes et que des crédits équivalents doivent être inclus dans le chapitre des pensions civiles du budget général; les pensions des employés des postes figurent donc deux fois dans les documents budgétaires. Arithmétiquement, rien ne s'oppose à ce que ces dépenses ne soient pas prises en compte dans le budget des postes; mais le budget des charges communes relatif aux pensions civiles ne présente qu'un seul chiffre; les pensions des employés des postes ne sont pas isolées; le rattachement de ces dépenses à la sous-fonction « postes » de la fonction « action économique » est plus clair si elles sont prises en compte en même temps que l'ensemble des dépenses du budget annexe.

Le problème que pose le versement de 5 % institué en remplacement de l'impôt cédulaire (129.873.178 NF) est plus délicat. Le budget des postes paie l'impôt de 5 % sur les salaires comme toute entreprise et comme l'Etat lui-même qui fait figurer au budget des charges communes un chapitre consacré à cet impôt.

Une première solution consiste à ne pas prendre en compte les crédits affectés à l'impôt de 5 % sur les salaires. Ces crédits n'aboutissent qu'à des mouvements d'écriture; l'Etat n'exerce aucun prélèvement sur le revenu national, la dépense étant la source d'une recette équivalente. Si le critère auquel le budget fonctionnel doit recourir pour décider de la prise en compte d'une dépense est la nécessité de réaliser un prélèvement sur le revenu national pour la couvrir, le montant retenu des dépenses du budget des P. et T. doit être diminué de 101 millions.

Toutefois, une analyse approfondie de la réalité économique conduit à une conclusion inverse. Si, en effet, le service des postes n'existait pas, ses employés seraient salariés dans des entreprises privées qui acquitteraient l'impôt de 5 %. En les prenant à son service, l'Etat s'est donc privé d'une recette égale à 5 % de leur rémunération. La charge totale qu'ils font peser sur ses finances se traduit donc par une dépense égale à leurs traitements et par

une réduction de recettes égale à l'impôt de 5 %. Celui-ci figure donc à juste titre dans les dépenses budgétaires et n'est à l'origine d'aucun double emploi.

***

En définitive, la solution la plus logique, susceptible d'être appliquée dans les mêmes conditions pour le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux du trésor, est de ne pas prendre en compte les dépenses qui sont reprises en recettes dans un autre document de la loi de finances.

Cette solution n'est malheureusement pas adoptée par le budget fonctionnel qui est élaboré en se conformant au principe selon lequel toutes les dépenses du budget général doivent être retenues. L'élimination des doubles emplois est donc réalisée en ne tenant compte dans les budgets annexes et les comptes spéciaux que des suppléments de dépenses après défalcation des recettes en provenance du budget général. Cet errement est dicté par le souci de ne pas trop égarer le lecteur qui, dans les tableaux de ventilation fonctionnelle, pourra ainsi retrouver au moins un chiffre qui figure dans la loi de finances; il découle aussi de l'idée que les seules véritables dépenses publiques sont celles du budget général ; les autres dépenses, principalement des prêts et des charges qui sont incluses dans des exploitations à caractère industriel et commercial ne doivent être envisagées que par rapport à ce budget.

Cette idée conduirait logiquement à compenser les recettes et les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux et à ne les prendre en considération que pour leur solde dans la mesure où ils s'inscrivent en recettes ou en dépenses au budget général; elle irait à l'encontre de la conception qui domine le budget fonctionnel et selon laquelle celui-ci doit chiffrer le prélèvement net que l'Etat effectue sur le produit national pour remplir chacune de ses fonctions; elle n'exerce d'ailleurs pas d'influence sur la pratique budgétaire française qui, en cas d'affectation de recettes à des dépenses, tend plutôt à surestimer qu'à sous-estimer la charge réelle des dépenses publiques comme le montre le paragraphe ci-après.

B. — L'affectation de recettes a des dépenses.

Elle conduit à une sous-estimation des dépenses si les documents budgétaires procèdent à une compensation des dépenses par des recettes et ne font apparaître qu'un solde. Les budgets annexes étant, dans la pratique actuelle, retenus pour la totalité de leur

montant, de telles compensations ne peuvent apparaître que dans les comptes spéciaux; elles sont rares car les comptes dont le montant est de beaucoup le plus élevé, les comptes de prêts et les comptes d'affectation spéciale, ne sont l'objet d'aucune compensation; seuls apparaissent pour leur solde les autres comptes spéciaux : comptes d'avances, comptes de commerce, comptes monétaires, comptes de règlements avec les gouvernements étrangers. Cette solution n'est d'ailleurs pas critiquable dans la plupart des cas; en effet, les dépenses qu'ils retracent ne sont pas, en principe, financées par un prélèvement de l'Etat sur le produit national, sauf dans la mesure où elles ne sont pas couvertes par les recettes correspondantes.

Le seul exemple important de sous-estimation de dépenses est fourni par le fonds national d'aménagement du territoire (F.N. A.T.) qui est pris en compte dans le budget fonctionnel pour 575 millions alors que l'ensemble des comptes de commerce est inscrit dans la loi de finances pour 317 millions seulement.

L'affectation de recettes à des dépenses se traduit plus souvent dans la loi de finances par une surestimation des charges publiques; la pratique budgétaire actuelle est en effet très soucieuse d'éviter toute compensation; aussi, les chiffres du budget fonctionnel sont-ils, en général, inférieurs à ceux de la loi de finances.

L'exagération des chiffres de la loi de finances par rapport au prélèvement réel sur le produit national qu'implique l'ensemble des dépenses publiques apparaît nettement dans les budgets annexes et dans les comptes d'affectation spéciale. Les doubles emplois précédemment étudiés n'en sont qu'un cas particulier, mais particulièrement important par le volume des crédits intéressés. Toutefois, la surestimation des dépenses a d'autres causes, de nature d'ailleurs très diverse.

Par exemple, le service financier de la loterie nationale, compte d'affectation spéciale, inscrit en dépenses l'attribution de lots pour 425 millions; le paiement des lots n'est pas une charge publique; en réalité, le service de la loterie nationale est un service fiscal de caractère particulier qui prélève sur le revenu national un impôt égal à la différence entre le produit des ventes de billets de loterie et le montant des lots; le fonctionnement de ce service entraîne des dépenses de fonctionnement (frais de personnel, de matériel, de publicité, etc.) (4), parfaitement comparables

(4) Ces dépenses qui dépassent le cinquième du produit de ce service fiscal sont relativement très élevées ; mais la loterie nationale est davantage qu'un service fiscal ; elle produit et vend de l'espoir ; ce bien immatériel a, tout naturellement, un prix de revient, mais sa vente laisse encore un beau bénéfice.

à celles des régies financières et qui ont seules le caractère de dépenses publiques.

Les comptes de prêts soulèvent des difficultés du même ordre. Ils retracent en dépense les prêts accordés par l'Etat, en recette les remboursements effectués sur des prêts consentis antérieurement. Le problème est de savoir si le budget fonctionnel doit faire figurer dans ses rubriques le montant des prêts accordés soit 6.909 millions ou seulement la charge nette que, déduction faite des remboursements, les comptes de prêts font peser sur le trésor, soit 5.720 millions; les comptes de prêts mettent en jeu des sommes importantes; ils retracent la plus grande partie de l'aide de l'Etat en faveur de la construction (prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré, 2.573 millions; prêts à la caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme pour la consolidation des prêts spéciaux à la construction, 600 millions), en faveur des entreprises nationalisées et de divers secteurs de l'économie (prêts du fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), 3.050 millions, prêts du titre VIII au bénéfice de l'agriculture, 666 millions, etc.) ; les remboursements de 1.189 millions sont appelés à augmenter au cours des prochaines années et donc, à accroître l'écart entre les deux montants pour lesquels les comptes de prêts peuvent figurer dans le budget fonctionnel.

Le coût d'une fonction de l'Etat, par exemple l'aide à la construction, étant égal au total des sommes dont le secteur de la construction a bénéficié du fait de l'Etat, deux raisonnements peuvent être présentés.

D'après le premier, ce total est la résultante de deux mouvements de fonds en sens contraire, les versements de l'Etat et les versements à l'Etat; du point de vue du secteur bénéficiaire, ce total algébrique est le supplément des ressources que l'Etat lui a procuré; du point de vue de l'Etat, il est la charge que le trésor devra couvrir du fait de l'aide au secteur considéré; enfin, si les remboursements dépassaient les prêts, ce secteur ne pourrait plus figurer (du moins au titre des prêts du trésor) parmi ceux qui reçoivent une aide de l'Etat. Cette argumentation établit un lien entre les prêts accordés au titre d'une année et les remboursements effectués au cours de ladite année.

Un autre raisonnement aboutit à des conclusions inverses. Ces remboursements sont en effet la contrepartie des prêts accordés au cours d'années antérieures, ils devaient, de toute manière, intervenir conformément aux engagements des débiteurs, quelles que soient les décisions prises pour l'octroi de nouveaux prêts. Ces derniers, au contraire, résultent d'une initiative nouvelle, ils sont

une charge nouvelle, ils doivent donc être retenus pour la totalité de leur montant, sans déduction des remboursements. Du point de vue des bénéficiaires, les remboursements étant une charge inévitable, les nouveaux prêts de l'Etat constituent bien en totalité une ressource nouvelle. D'ailleurs, même si les remboursements sont supérieurs aux prêts nouveaux, l'Etat exerce encore une action dans le secteur considéré en accordant ces prêts à certaines entreprises et pour certains programmes. Si seule, la somme algébrique des prêts et des remboursements était prise en considération, le budget fonctionnel serait amené à présenter des fonctions négatives, ce qui est logiquement insoutenable. Ces arguments semblent motiver de manière sinon décisive, du moins valable, la solution adoptée par le budget fonctionnel qui consiste à ventiler la charge totale des comptes de prêts sans tenir compte des remboursements.

L'incertitude sur le montant des dépenses à prendre en compte dans le budget fonctionnel, se répercute évidemment sur l'importance des fonctions en valeur absolue et en valeur relative. En valeur absolue puisque selon la solution adoptée pour l'extension du budget fonctionnel, l'Etat paraîtra affecter des sommes plus ou moins importantes aux fonctions qu'il assume. En valeur relative, puisque les sommes pour la prise en compte desquelles la discussion est ouverte concernent inégalement les diverses fonctions Ainsi, les réponses données aux problèmes de l'extension du budget fonctionnel, en modifiant le montant de chaque fonction, intéressent également la question de savoir quel est le degré d'exactitude et donc, la valeur des chiffres que présente ce budget.

II. — Valeur des chiffres de la ventilation fonctionnelle.

Le problème de la prise en compte de certains crédits inscrits dans la loi de finances étant supposé résolu une nouvelle incertitude sur la valeur des chiffres du budget fonctionnel vient de l'arbitraire dont la ventilation est inévitablement entachée. Le budget fonctionnel étant une construction théorique, diverses solutions peuvent être adoptées qui aboutissent à des résultats souvent éloignés les uns des autres. Ce problème a déjà été évoqué lors de l'étude de la nomenclature et de celle de l'élaboration dans la pratique du budget fonctionnel. En effet, l'adoption d'une nomenclature de préférence à une autre préjuge déjà de la manière dont la ventilation sera menée et les ventilations forfaitaires auxquelles recourent les techniciens du ministère des finances lorsqu'ils élaborent le budget fonctionnel ne sont que l'expression arithmétique du caractère incertain de la ventilation de nombreux crédits bud-

gétaires. Ce problème qui met en cause la valeur même du budget fonctionnel doit être l'objet d'un examen systématique.

Certains crédits, en effet, ne peuvent être rattachés à une seule fonction. Deux cas peuvent se présenter; celui, le plus fréquent, d'un crédit dont le caractère fonctionnel est ambigu, qui intéresse plusieurs fonctions à la fois; celui, plus rare, d'un crédit dont le caractère fonctionnel est indéterminé, qui ne peut être directement rattaché à aucune fonction.

A. — L'ambiguité fonctionnelle.

L'ambiguïté fonctionnelle de certains crédits est la conséquence normale du fait que le budget n'est pas élaboré dans un cadre organique, du moins pour le titre III relatif aux dépenses de fonctionnement. Des critères fonctionnels étant utilisés pour la subdivision en parties des titres IV, V et VI, le besoin de recourir à la ventilation forfaitaire des crédits relatifs aux transferts et aux investissements est beaucoup plus rare malgré le caractère assez élémentaire des subdivisions fonctionnelles de ces titres. L'ambiguïté fonctionnelle des crédits dépend d'ailleurs du degré de précision recherché dans la ventilation. Les possibilités de rattacher en entier un crédit à une fonction sont évidemment d'autant moins grandes que les fonctions sont plus nombreuses et leur définition plus étroite. En conséquence, les évaluations du budget fonctionnel ont d'autant plus de valeur qu'elles concernent des fonctions de caractère plus général; elles doivent être utilisées avec d'autant plus de prudence qu'elles sont plus détaillées.

Deux causes sont à l'origine de l'ambiguïté fonctionnelle des crédits : ou bien le crédit intéresse à la fois plusieurs fonctions, ou bien il peut en intéresser plusieurs qui s'excluent l'une l'autre et entre lesquelles les responsables du budget fonctionnel doivent choisir; l'ambiguïté est donc soit cumulative, soit alternative.

*
**

L'*ambiguïté fonctionnelle cumulative* est la plus fréquente. Elle peut être la conséquence de la nomenclature budgétaire. Ainsi, dans tous les ministères, les charges sociales d'une part (chapitre 33-91 pour les prestations et versements obligatoires et 33-92 pour les prestations et versements facultatifs), les indemnités résidentielles d'autre part (chapitre 31-91) sont inscrites pour l'ensemble des personnels du ministère; les rémunérations de ces personnels sont prévues par services et grâce aux renseignements détaillés

que fournit le budget, peuvent être ventilés avec assez de précision; les charges sociales et les indemnités sont, en conséquence, ventilées proportionnellement aux rémunérations principales.

L'ambiguïté peut résulter également du contenu même du chapitre; celui-ci concernera plusieurs fonctions voisines exercées par un même service ou plus difficiles à distinguer en pratique qu'en théorie, par exemple l'administration de la justice, les services pénitentiaires et l'éducation surveillée; la représentation de la France à l'étranger et la participation à des organisations et conférences internationales; la participation au développement de pays étrangers et des pays qui étaient autrefois sous administration française ; l'enseignement et les autres rubriques de la fonction action éducative et culturelle : recherche, arts et lettres, information, sports et jeunesse; l'action en faveur de la famille et de la santé publique; la construction, la reconstruction et l'aide au logement, l'urbanisme; tous ces exemples concernent des sous-fonctions à l'intérieur d'une fonction principale; plus rares sont les crédits qui peuvent être rattachés à plusieurs fonctions du premier degré; la plupart le sont à l'action culturelle, l'enseignement ou la recherche d'une part, et à une autre fonction, sociale ou économique, d'autre part.

L'ambiguïté fonctionnelle cumulative ne paraît pas susceptible d'être la source d'erreurs importantes dans la ventilation; l'évaluation forfaitaire pour les prestations sociales et les indemnités de résidence est très proche de la réalité; les autres évaluations sont, certes, faites au juger, mais en fonction de renseignements chiffrés qui permettent d'éviter les erreurs importantes; enfin, une certaine compensation joue entre les erreurs qui en diminue encore la répercussion sur les résultats d'ensemble.

*
**

L'*ambiguïté fonctionnelle alternative* laisse une place beaucoup plus grande à l'initiative de ceux qui sont chargés de l'élaboration du budget fonctionnel. La compensation ne joue pas puisque les solutions adoptées consistent à rattacher un crédit à une fonction à l'exclusion d'une autre; le même critère étant susceptible de s'appliquer autant de fois que l'occasion s'en présente, les conséquences sur les résultats globaux peuvent être importantes. L'ambiguïté peut être une conséquence soit du contenu même du chapitre soit d'une analyse économique approfondie de l'objet réel de la dépense.

Dans le premier cas, l'intitulé même du chapitre exprime l'alternative : les dépenses de l'hygiène scolaire et universitaire peuvent être rattachées à la fonction éducative ou à la fonction sociale selon que sont envisagés les destinataires de l'activité du service, les élèves, ou la nature de cette activité (la préservation des maladies) ; les charges de l'électrification rurale peuvent être rattachées à la fonction agriculture ou à la fonction énergie; la recherche agronomique peut l'être à l'action éducative et culturelle si l'accent est mis sur la nature de l'activité (la recherche ou l'agriculture s'il est mis sur son objet (l'agronomie). Le choix entre l'une ou l'autre des deux solutions peut toujours être valablement justifié; le danger est seulement qu'il soit déterminé par des motifs parfaitement étrangers à l'analyse de la dépense, par exemple par le souci de réduire ou d'accroître pour des raisons politiques l'importance de certaines dépenses. En fait, le caractère fragmentaire et dispersé des crédits intéressés par des choix de cet ordre rend leurs conséquences sur les chiffres du budget peu sensibles, sauf dans deux domaines où le critère adopté a pu recevoir d'assez nombreuses applications : les relations extérieures et l'Algérie d'une part, la défense nationale, d'autre part.

***

Les problèmes que posent les fonctions « relations extérieures », c'est-à-dire les relations avec l'étranger, les anciens « Etats de la communauté » et l'Algérie ont déjà été évoqués, en analysant la nomenclature. Sans revenir sur les graves objections qui ont été faites à l'emploi de critères géographiques pour définir des fonctions, de sérieux arguments permettent de justifier la solution adoptée par le budget fonctionnel.

Les dépenses réalisées à l'étranger autres que les dépenses traditionnelles de caractère diplomatique pour lesquelles aucune difficulté ne s'élève, peuvent soit présenter le caractère global, non différencié d'une aide unilatérale accordée à un Etat ou plus généralement à une entité politico-administrative extérieure à la France, soit au contraire, avoir une affectation particulière qui permette de les rattacher sans difficulté à une rubrique fonctionnelle. Les crédits de caractère global ne pourraient, sans arbitraire, être ventilés entre les diverses fonctions; ils ont été accordés pour des raisons qui n'ont pas à être appréciées ici mais qui ressortissent essentiellement à la politique extérieure de la France; les réunir avec les dépenses diplomatiques dans une même fonction « relations extérieures » peut encore être considéré comme la solution

la plus logique. Aucune critique sérieuse ne peut-être non plus élevée contre une ventilation de ces dépenses selon leur destination; l'étranger ou des collectivités d'outre-mer qui ont, ou ont eu, des liens particuliers avec la France.

Si le rattachement à des fonctions géographiquement définies de crédits d'aide extérieure à caractère global ne soulève pas d'objections sérieuses, en revanche, un tel rattachement pour des crédits à caractère différencié paraît en contradiction avec les principes mêmes qui dominent le budget fonctionnel. Renoncer dans ce budget à ventiler des crédits selon des critères fonctionnels semble paradoxal surtout si la présentation de ces crédits par chapitres réalise déjà parfois une ventilation qui se rapproche de celle du budget fonctionnel : tel était le cas du budget du Sahara ou de celui des affaires algériennes avant 1963.

Toutefois les dépenses publiques qui bénéficient à une collectivité extra-métropolitaine présentent un caractère particulier. Le budget de l'Etat s'exécute dans un cadre national; s'il est une charge pour les citoyens, ses dépenses, sous forme de services publics, de transferts, d'investissements, leur bénéficient en retour. De même le budget du département ou de la commune pèse sur les habitants du département ou de la commune, mais ses dépenses sont réalisées à leur profit. De manière plus générale, le budget qui a déjà était présenté comme un filtre prévoit et autorise des dépenses au profit de la collectivité même qui en assure les recettes. De semblables constatations pourraient être faites *mutatis mutandis* pour les budgets d'institutions internationales telle la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Dans le cas du budget de l'Etat, certaines dépenses, liées à l'existence de relations internationales, ne sont pas réalisées au profit de citoyens de l'Etat, ou du moins ne le sont que dans la mesure où les relations internationales peuvent être considérées comme un service public indispensable pour la collectivité nationale; ce caractère de service public évident pour les relations diplomatiques normales est, à tout le moins, discutable pour des subventions à des Etats qui s'affirment indépendants et sans liens avec la France. En réalité, pour la collectivité française, la nature des dépenses réalisées à l'étranger importe peu; aide militaire, missions culturelles, subventions d'équilibre pour les budgets en difficulté, aide sociale, transferts, investissements ou frais de fonctionnement, toutes ces dépenses sont un prélèvement sans contrepartie sur le revenu national français. Les opinions peuvent diverger sur l'importance à accorder aux services publics, sur la nécessité de réaliser des transferts de revenus par l'intermédiaire des finances publiques,

sur l'utilité des investissements d'Etat, en définitive sur le volume du budget et sur la valeur respective de l'emploi d'une fraction du revenu national sur l'initiative de l'administration ou des particuliers. Mais nul ne peut contester qu'une aide extérieure sans contrepartie, quelle que soit sa nature ou son affectation est un appauvrissement. Les fonctions définies géographiquement enregistrent cet appauvrissement. En réalité, une distinction devrait être mieux établie dans les rubriques du budget fonctionnel entre les dépenses qui correspondent aux relations diplomatiques normales ou à la participation du pays aux institutions internationales, et celles qui se traduisent par une aide unilatérale de la France, soit directement soit par l'intermédiaire d'organisations internationales, à des Etats étrangers, notamment aux Etats récemment détachés de l'allégeance française.

*
**

Les dépenses de défense nationale qui présentent une ambiguïté fonctionnelle sont classées dans la sous-rubrique « services communs ». Quatre de ses subdivisions regroupent des dépenses qui pourraient être rattachées à des fonctions autres que la défense nationale : la justice militaire à la fonction justice et sécurité, le service de santé à l'action sociale, la coopération internationale aux relations extérieures et les écoles militaires à l'action éducative et culturelle. Pour la sécurité militaire et les renseignements, le caractère militaire semble prédominer largement sur les caractères de police ou de sécurité. Certes, la justice militaire connaît de délits et de justiciables en rapports étroits avec la défense nationale; mais si les justices spécialisées doivent être rattachées aux fonctions qui englobent leur spécialité, les dépenses des tribunaux consulaires doivent l'être à l'industrie et au commerce, celles des juridictions prudhommales, à l'action sociale, celles de la juridiction administrative aux fonctions d'administration générale, etc. En poussant le raisonnement jusqu'à ses conséquences extrêmes, à savoir qu'un tribunal connaît toujours de procès qui se rattachent à une activité déterminée, la fonction « justice » disparaîtrait.

Si la justice et la coopération internationale militaires présentent néanmoins des caractères spécifiques qui les différencient des mêmes activités civiles, le service de santé et les écoles n'ont pas davantage de raisons d'être rattachés à la défense nationale que le service d'hygiène scolaire et universitaire n'en a de l'être à la fonction éducative et toutes les écoles spécialisées à la fonction

correspondante (agriculture, énergie, commerce, etc.). Tous les médecins de l'administration ont pour mission, dans le service où ils se trouvent, de concourir à la sauvegarde de la santé publique, tous les membres de l'enseignement dans leur spécialité, de concourir à élever le niveau des connaissances de la jeunesse; l'exemple des dépenses de l'école polytechnique, affectées en totalité à la défense nationale, n'incite pas à considérer le budget fonctionnel comme une image fidèle de la réalité.

*
**

Les cas d'ambiguïté fonctionnelle qui viennent d'être examinés sont la conséquence directe de l'absence de concordance entre le contenu des chapitres et celui des rubriques fonctionnelles. Ils apparaissent immédiatement à tout lecteur du budget qui s'efforce de rattacher les chapitres aux fonctions. D'autres cas d'ambiguïté fonctionnelle qui ne sont d'ailleurs nullement exclusifs des précédents, ne sont appréhendés que par l'analyse économique; ils sont la conséquence de la réaction de l'ensemble de l'économie à une action de l'Etat.

De même que par suite des phénomènes d'incidence, ceux qui paient l'impôt ne sont pas nécessairement ceux qui le supportent, de même ceux auxquels une dépense publique est affectée ne sont pas nécessairement ceux qui en bénéficient. La ventilation fonctionnelle doit éviter deux écueils : d'une part, s'en tenir aux apparences budgétaires et déterminer la fonction de l'Etat d'après le secteur auquel s'applique immédiatement la dépense publique; d'autre part, pousser l'analyse économique trop loin et à force de vouloir suivre les flux monétaires qui ont leur origine dans les dépenses publiques, déterminer des bénéficiaires réels systématiquement différents des bénéficiaires apparents; l'analyse économique risque d'ailleurs d'aboutir à la conclusion que toute l'économie du pays subit un effet de relance sous l'influence des dépenses publiques, évidence que les détours d'une analyse fonctionnelle complète n'ont nullement enrichie. Même si une des conséquences les plus certaines de l'accroissement des soldes militaires est de faciliter la résorption des excédents de vin, le budget fonctionnel peut difficilement rattacher les crédits militaires à la sous-fonction économique « agriculture ».

La complexité des problèmes d'incidence des dépenses publiques est telle qu'ils ne peuvent raisonnablement être soulevés qu'au sujet des dépenses qui se rattachent à l'action économique. D'autre part, dans la détermination du secteur bénéficiaire réel par delà

le secteur bénéficiaire apparent, le budget fonctionnel, document joint au projet de loi de finances, et comme ce projet, de caractère prévisionnel, ne pouvait tenir compte que des phénomènes d'incidence voulus par les autorités budgétaires (5) et non des phénomènes réels, éventuellement en contradiction avec les intentions de ces autorités.

La principale difficulté est soulevée par les subventions économiques, et plus généralement par l'action de l'Etat sur les prix; les subventions pour le charbon, les céréales, le sucre, le papier de presse, etc... peuvent être affectées aux fonctions énergie, agriculture, information; mais elles peuvent aussi être considérées avant tout comme un moyen pour l'Etat de s'opposer à la hausse des prix en agissant sur certains prix d'importance psychologique ou économique toute particulière; l'Etat exerce alors la fonction de régulateur de l'activité économique. Les budgets fonctionnels en 1958 et 1959 ont adopté ce point de vue; depuis 1960, ils ont, au contraire, rattaché l'action de l'Etat sur les prix aux diverses fonctions.

Tous les cas d'ambiguïté fonctionnelle qui viennent d'être examinés ne mettent en jeu le plus souvent que deux fonctions, exceptionnellement trois; encore l'hésitation apparaît-elle le plus fréquemment entre des subdivisions d'une même fonction principale. Plus rares sont les crédits qui ne peuvent être rattachés à aucune fonction; toutefois, si les cas d'indétermination fonctionnelle des crédits sont assez rares, ils mettent en jeu des sommes fort élevées, de sorte que le montant des diverses fonctions peut être sensiblement modifié selon la solution adoptée pour leur ventilation.

B. — L'indétermination fonctionnelle.

Deux raisons de caractère opposé peuvent expliquer les difficultés qui empêchent de rattacher un crédit à une fonction : ou bien la dépense ne peut être classée sous aucune rubrique, elle présente un caractère non fonctionnel, ou bien, au contraire, elle intéresse un grand nombre de fonctions entre lesquelles elle ne peut être ventilée dans des proportions simples, elle présente un caractère multi-fonctionnel. Pour les dépenses non fonctionnelles comme pour les dépenses multi-fonctionnelles, deux attitudes de principe peuvent être adoptées : isoler ces dépenses afin de limiter

(5) Le terme vague d'autorité budgétaire paraît préférable à celui traditionnel de législateur, en raison du rôle de l'administration dans l'élaboration de la politique budgétaire, certainement aussi important en fait que celui du législateur, avant comme après la loi organique.

la ventilation aux dépenses pour lesquelles elle n'est pas, ou du moins pas trop, discutable, ou au contraire, les ventiler systématiquement en considérant que par hypothèse, toute dépense se rattache à une fonction; attitude de modestie ou au contraire, d'ambition.

Les dépenses non fonctionnelles (4.598 millions) font l'objet d'une rubrique de premier degré; elles se répartissent entre la dette publique, les dépenses en atténuation de recettes et les dépenses éventuelles et accidentelles. Les dépenses de la dette publique inscrites pour 2.988 millions, sont inférieures à celles qui figurent aux première, deuxième et troisième parties du budget des charges communes, sous le titre dette publique et qui s'élèvent à plus de 3.417 millions. En effet, toutes les dépenses de dette qui ont une affectation précise ont été rattachées à la fonction correspondante; ainsi notamment des intérêts des avances faites à l'Etat par la caisse des dépôts et consignations pour la construction d'habitations à loyer modéré, le remboursement au crédit foncier de France, au sous-comptoir des entrepreneurs et au fonds national d'amélioration de l'habitat, des dépenses prises en charge par l'Etat au titre de la reconstruction d'immeubles sinistrés, du service des emprunts émis par application de la législation sur les dommages de guerre, ou encore divers remboursements à la S.N.C.F. Seules les charges de la dette générale de l'Etat ont été classées comme dépenses non fonctionnelles. Une ventilation aurait pu être cependant tentée. Ces charges sont la conséquence des déficits antérieurs du budget de l'Etat qui ont obligé celui-ci à s'endetter faute de pouvoir couvrir ses dépenses par des recettes normales. Certes, pour chaque année, la responsabilité du déficit budgétaire et donc de l'endettement, ne peut être attribuée sans arbitraire à certaines dépenses à l'exclusion des autres; dans un budget, aucune dépense ne peut être considérée comme marginale et ajoutée à la masse principale supposée égale aux recettes ordinaires. Toutes les fonctions sont donc responsables des charges de la dette; elles le sont au prorata de leur importance respective dans les budgets dont l'exécution s'est traduite par un endettement de l'Etat. Un calcul exact est évidemment impossible mais une ventilation approchée des dépenses de la dette entre toutes les fonctions ne pourrait soulever de graves critiques de méthode. Cette ventilation pourrait même être faite sans trop d'erreur au prorata de l'importance actuelle des diverses fonctions; en effet, la répartition des crédits budgétaires n'évolue que lentement d'année en année et, en raison de la dépréciation monétaire, la plus

grande partie de la dette est la conséquence des déficits récents du budget.

Les dépenses en atténuation de recettes, 1541 millions, dont les deux postes les plus importants sont les dégrèvements sur contributions directes, 852 millions, et les remboursements sur produits indirects, 661 millions, ne devraient pas logiquement être prises en compte dans les dépenses budgétaires. Le souci de présenter un total du budget fonctionnel égal à celui du budget de l'Etat, a conduit à écarter cette solution; les ressources budgétaires ayant pour objet de couvrir l'ensemble des dépenses publiques, le montant des remboursements aurait pu être ventilé au prorata de toutes les fonctions. Une autre solution aurait consisté à les rattacher aux dépenses des services financiers puisqu'elles ont leur origine dans le fonctionnement imparfait de la perception des ressources.

Les fonctions auxquelles doivent être rattachés les crédits pour dépenses éventuelles, 30 millions, et accidentelles, 39 millions, ne seront connues qu'en fin d'année; ces crédits, d'importance modeste, pourraient être forfaitairement ventilés entre toutes les fonctions ou certaines d'entre elles, ou enfin être rattachés à l'administration générale.

Ainsi, aucun argument décisif ne semble interdire la ventilation des dépenses non fonctionnelles; le souci de faire nettement apparaître dans le budget fonctionnel une dépense de l'Etat aussi traditionnelle que la charge de la dette publique, suffit probablement à expliquer la mention d'une rubrique « dépenses non fonctionnelles ». En l'occurrence, les techniciens du ministère des finances ne se sont pas dégagés entièrement de leurs conceptions sur le budget au sens habituel du terme; rien n'exige que les traits essentiels de ce budget se retrouvent, déformés peut-être mais reconnaissables, dans un budget fonctionnel établi selon d'autres critères.

*
**

L'examen des *dépenses multifonctionnelles* ne permet pas d'aboutir à des conclusions sensiblement différentes; la difficulté de ventiler ces dépenses a conduit à créer une rubrique « dépenses non ventilées » sous laquelle une partie d'entre elles a été classée. Cette rubrique paraît beaucoup plus critiquable que celle des dépenses non fonctionnelles; elle rassemble des dépenses dont le caractère fonctionnel n'est pas mis en question, mais qui, tout simplement, n'ont pas été ventilées faute d'une connaissance suffisante des conditions dans lesquelles elles doivent l'être; elle est un aveu d'impuissance.

Aussi les budgets qui se sont succédé depuis 1958 traduisent-ils un certain effort pour réduire l'importance de cette rubrique. Chaque année, les pensions civiles et militaires y ont été inscrites successivement pour 3.270, 3.861, 3.839, 4.485, 4.888 et 5.654 millions. Sauf en 1958, elles constituent l'essentiel des dépenses de cette rubrique, la seule charge qui y ait été ajoutée et qui mérite d'être mentionnée étant en 1959 pour 200 millions l'incidence de la dévaluation du 27 décembre 1958. Au contraire, le premier budget fonctionnel avait inscrit, en dépenses non ventilées, 200 millions pour l'incidence de l'alignement monétaire du 10 août 1957 et surtout 2.249 millions pour les investissements outre-mer. Dès l'année suivante, ces investissements devaient être répartis entre l'Algérie et le Sahara d'une part, les pays de la communauté, d'autre part.

En 1960 et 1961, une nouvelle étape a été franchie vers la suppression des dépenses non ventilées : les pensions civiles et militaires ont été réparties sur les diverses fonctions, au prorata des dépenses de personnel, dans les tableaux de ventilation détaillée des dépenses ordinaires; ceux-ci présentent deux chiffres « avec » et « sans pensions » pour les dépenses de personnel. Malheureusement, sous prétexte de permettre une comparaison plus facile avec les dépenses des années précédentes, les tableaux généraux de ventilation qui seuls, reprennent des dépenses de la loi de finances, et qui sont, à eux seuls, le budget fonctionnel ont toujours fait figurer les pensions civiles et militaires dans la colonne des dépenses non ventilées et en 1962 la ventilation des pensions était abandonnée. Le souci de faciliter la comparaison d'une année à l'autre qui est invoqué pour justifier la solution adoptée, n'est qu'un prétexte, la comparaison ne pouvant porter que sur deux années précédentes. En réalité, d'autres raisons expliquent une telle timidité : l'une est analogue à celle qui a déterminé les techniciens de la direction du budget à inscrire la dette dans une rubrique non fonctionnelle : ils ont voulu qu'une dépense aussi importante apparaisse clairement et que la dette viagère figure à côté de la dette générale; l'autre raison est meilleure: la difficulté de choisir entre deux conceptions très valables des pensions, et, par voie de conséquence, entre deux méthodes de ventilation fort éloignées dans leurs résultats.

Les pensions peuvent être, en effet, considérées comme une forme de l'action sociale de l'Etat ou, au contraire, comme un prolongement du traitement d'activité du fonctionnaire. Dans le premier cas, elles doivent figurer dans la seule fonction « action sociale », dans le second, elles doivent être réparties, comme les

dépenses de traitement, entre toutes les fonctions. Cette répartition ne soulève pas de grosses difficultés si elle est calculée au prorata des dépenses de personnel ventilées dans le budget de l'année considérée entre chaque fonction; telle fut d'ailleurs la méthode suivie en 1960 et 1961 pour l'établissement des tableaux de ventilation détaillée. Cette méthode suppose que les charges de la dette viagère sont proportionnelles à celles des traitements; elle suppose donc, en fait, que le nombre des retraités est, pour chaque catégorie de fonctionnaires, proportionnel à celui des agents en activité. Or, dans certaines fonctions, les fonctionnaires prennent leur retraite plus jeunes que dans d'autres; tel est par exemple le cas des fonctionnaires de la police, des douanes, de l'enseignement; le rapport entre les retraites et les traitements d'activité ne peut être le même pour les membres du Conseil d'Etat qui prennent leur retraite à soixante-dix ans et les instituteurs qui la prennent à cinquante-cinq.

La répartition des pensions proportionnellement aux rémunérations d'activité suppose également que le nombre et la répartition hiérarchique des fonctionnaires affectés à chaque fonction demeurent inchangés. Si, en effet, une fonction de l'Etat est assurée par des fonctionnaires plus nombreux et de niveau hiérarchique en moyenne plus élevé, le montant des rémunérations s'accroîtra sans que celui des pensions soit modifié. Inversement si le nombre de ces fonctionnaires et leur niveau hiérarchique diminuent. En fait, le montant des pensions réparti sur les fonctions en voie de développement, par exemple dans la période actuelle la fonction éducative, dépasse le montant des pensions réellement versées; le coût de ces fonctions s'en trouve relativement alourdi. Si les pensions sont vraiment le prolongement du traitement d'activité et doivent être rattachées à la même fonction que ce traitement, leur ventilation suppose que la répartition des retraités soit aussi exactement connue que celle des fonctionnaires en activité; or, elle ne l'est pas.

Cependant, la méthode de ventilation des pensions au prorata des traitements d'activité aboutit au même résultat que la pratique généralement suivie par tous les régimes sociaux qui versent une retraite à leurs adhérents; en effet, ces régimes qui ont renoncé au système de la capitalisation, financent directement les retraites par des cotisations établies sur les salaires des affiliés en activité. Les différences avec une répartition des pensions conformément à celle des retraités ne sont d'ailleurs pas suffisantes pour que ces pensions, ajoutées aux traitements d'activité, modifient profondément l'importance relative des diverses fonctions; la seule option

qui ait de sérieuses conséquences est entre le rattachement des pensions à l'action sociale et leur répartition sur l'ensemble des fonctions. Le budget fonctionnel traduit certes une préférence pour le second terme de l'option; il n'en reste pas moins influencé par le premier, puisqu'il présente dans les tableaux généraux, en un seul chiffre, les pensions civiles et militaires; ces dernières étant inscrites dans le budget à un chapitre distinct, rien ne s'opposait à ce qu'elles soient inscrites dans la fonction défense nationale en bloc, dans la rubrique services communs; le fait qu'elles aient été groupées avec les pensions civiles montre que les difficultés théoriques de la ventilation, très réelles pour les pensions civiles, ne suffisent pas à expliquer le maintien des pensions dans les dépenses non ventilées.

Celles-ci ne constituent pas toutefois la totalité des dépenses multifonctionnelles pour lesquelles, dans les autres cas, la ventilation au prorata des dépenses de personnel n'a jamais été discutée. Dans le budget de 1963, les principales de ces dépenses sont :

— les « mesures générales intéressant les agents du secteur public » (1.768,1 millions) ; l'habitude est en effet prise d'inscrire dans un chapitre spécial le montant des augmentations de traitement, retraites et pensions qui doivent être accordées en cours d'année;
— la prise en charge des fonctionnaires rapatriés d'outre-mer (200 millions) ; cette dépense devrait théoriquement être ventilée, compte tenu de l'affectation probable desdits fonctionnaires;
— les prestations et versements obligatoires de sécurité sociale du personnel en activité (584,48 millions) ;
— certaines prestations et versements facultatifs (10 millions) ;
— le versement forfaitaire de 5 % sur les salaires (625 millions) (6).

Ces dépenses ont été réparties entre tous les chapitres de rémunération des personnels tant civils que militaires. Néanmoins, cette répartition ne porte que sur la moindre fraction des dépenses multifonctionnelles, 3.188 millions, alors que les dépenses non ventilées s'élèvent à 5.654 millions.

*
**

De sérieux progrès paraissent donc susceptibles d'être encore réalisés dans le sens d'une ventilation complète des crédits inscrits

(6) Les problèmes que pose la prise en compte de ce versement dans le budget fonctionnel ont déjà été évoqués page 79.

dans la loi de finances. Les objections tirées des inexactitudes inévitables qu'entraînerait une telle ventilation ne paraissent pas déterminantes. Mieux vaut établir une ventilation imparfaite qui sera peu à peu améliorée que de s'abstenir. Le budget fonctionnel ne prétend pas d'ailleurs à une exactitude comptable. La notion de fonction est elle-même assez imprécise, nombre de dépenses se rattachant à plusieurs fonctions à la fois. Le budget fonctionnel ne peut fournir que des ordres de grandeur puisque les fonctions ne sont pas liées à une structure administrative ou comptable.

La loi de finances elle-même ne fournit guère que des ordres de grandeur. L'exactitude des chiffres n'a d'importance qu'au niveau du chapitre pour l'exécution de la dépense et le contrôle de la régularité des opérations financières de l'administration; elle n'en a pas sur le plan de la politique générale. Etant un acte prévisionnel, le budget, nécessairement, n'est pas exact; seule la loi de règlement peut prétendre à une exactitude comptable.

Considérées comme des ordres de grandeur qui peuvent et même doivent gagner en exactitude à mesure que l'analyse des dépenses budgétaires sera plus poussée, les évaluations des budgets fonctionnels peuvent être admises comme une traduction fidèle de la réalité. Les chiffres n'ont d'ailleurs pas de valeur en eux-mêmes, mais seulement les uns par rapport aux autres et compte tenu des conceptions qui ont présidé à leur établissement. Or, ces conceptions, même si elles peuvent être critiquées, sont toujours logiques et rationnellement fondées. Quant à comparer des chiffres entre eux, le budget fonctionnel ne permet guère que des comparaisons entre les fonctions pour une même année; les comparaisons dans le temps ne peuvent être actuellement qu'embryonnaires puisqu'elles ne remontent pas au-delà de 1958. Une évolution analysée sur une si courte période n'est pas significative; aussi l'intérêt est-il apparu d'établir les budgets fonctionnels des années passées selon les méthodes qui ont été appliquées depuis 1958.

CHAPITRE VI

LES FONCTIONS DE L'ETAT DEPUIS LE DEBUT DU XIXe SIECLE

I. — Les problèmes de méthode.

Le contenu de la loi de finances est l'expression chiffrée des activités de l'Etat; certes, toutes ne s'inscrivent pas dans les dépenses budgétaires; l'Etat peut agir sans dépenser; parfois, son action est source de recettes; sans parler des impôts qu'il perçoit normalement pour couvrir ses dépenses, il peut agir sur l'économie par la fiscalité, dans le but par exemple de résorber un surplus de pouvoir d'achat, de modifier la structure sociale en égalisant les revenus ou les fortunes, de protéger certaines activités agricoles ou industrielles de la concurrence étrangère; dans tous ces cas, quelques dépenses faibles par comparaison avec les recettes, sont nécessaires pour faire fonctionner les services chargés d'asseoir et de recouvrer les impôts.

L'Etat peut agir en dehors du budget; il peut nationaliser les entreprises; l'existence d'un secteur public dans l'économie n'est pas en principe source de dépenses publiques; il peut agir en légiférant, en réglementant les activités privées, en mettant à la charge des collectivités locales des dépenses d'intérêt général, en confiant à des organismes situés à mi-chemin du droit privé et du droit public, tels les caisses de sécurité sociale, des prérogatives et des fonctions analogues aux siennes. Les initiatives de l'Etat sont toutefois rarement ignorées du budget; la nationalisation d'une entreprise est ordinairement suivie de l'indemnisation de ses anciens propriétaires; l'Etat a, en outre, été amené à consentir des avances aux sociétés nationales et à les doter en capital; s'il met certaines dépenses à la charge des collectivités locales, il vient en revanche en aide à celles-ci sous de multiples formes et leur distribue large-

ment des subventions; et si la sécurité sociale demeure en dehors des finances publiques, les problèmes qu'elle pose n'en sont pas moins l'objet principal du ministère du travail et de la sécurité sociale; bien rares sont, en effet, les cas où l'action de l'Etat s'exerce dans un domaine déterminé sans qu'existe un service spécialisé, donc une somme de dépenses qui s'inscrivent dans les chiffres du budget.

Toutefois, comme les actions de l'Etat apparaissent dans le budget seulement dans la mesure où elles se traduisent par des dépenses, les crédits budgétaires ne fournissent qu'une image déformée du rôle de l'Etat; du moins, ne permettent-ils de connaître ce rôle que sous une optique financière. A condition de ne pas perdre cette réserve de vue les dépenses publiques sont un bon moyen de connaître l'action de l'Etat : toute son histoire et, indirectement, toute l'histoire du pays s'y retrouve.

L'évolution de la masse globale du budget est déjà révélatrice de l'évolution du rôle de l'Etat dans le monde moderne. Elle suffit à alimenter bien des controverses sur son importance en valeur réelle, ou par comparaison avec le revenu national, sur la place relative du secteur public et du secteur privé dans les activités nationales, sur les limites à assigner au volume des charges publiques et par voie de conséquence à la pression fiscale, sur les différences entre les structures économiques et sociales des principaux Etats du monde.

De nombreuses analyses ont déjà été présentées qui expliquent les raisons de l'accroissement des dépenses publiques. L'aspect qualitatif ne s'oppose pas ici à l'aspect quantitatif du problème. Une analyse des budgets par nature de dépenses est en effet nécessaire pour expliquer leur gonflement. Par nature économique de dépenses, car l'accroissement des dépenses de transfert et d'investissement est une des principales causes de l'augmentation des charges publiques. Par nature fonctionnelle, car les activités de l'Etat ne sont plus les mêmes aujourd'hui qu'autrefois; du moins, certaines activités ont-elles pris au cours de ces dernières années une ampleur qu'elles ne connaissaient pas auparavant.

La ventilation utilisée par le budget fonctionnel fournit un excellent cadre pour analyser l'évolution du rôle de l'Etat; chaque fonction correspond, en effet, à une action relativement bien définie. Et, au début du XIX^e^ siècle, comme au milieu du XX^e^, la nomenclature fonctionnelle permet de ventiler toutes les dépenses publiques. Cette ventilation, dans un cadre identique sur toute la période considérée doit permettre de préciser avec des données chif-

frées cette évolution du rôle de l'Etat qui, certes, est connue de tous mais dont les caractères, évidents dans leurs grandes lignes, incitent à une connaissance superficielle au point d'en devenir parfois inexacte.

C'est cette évolution du rôle de l'Etat que se proposent de retracer une série de tableaux qui présentent une ventilation fonctionnelle des dépenses publiques depuis le début du XIX^e^ siècle. Mais avant de procéder à l'analyse du contenu de ces tableaux quelques précisions sont nécessaires sur les méthodes qui ont présidé à leur élaboration.

***

Les fonctions de l'Etat depuis le début du XIX^e^ siècle, sont, en principe, présentées dans les conditions mêmes où elles le sont par le budget fonctionnel depuis 1958. Les différents budgets qui ont été choisis pour retracer l'évolution du rôle de l'Etat en France depuis la Restauration ont fait l'objet d'une analyse chapitre par chapitre, identique à celle qui a été appliquée aux lois de finances par les fonctionnaires de la direction du budget pour l'élaboration du budget fonctionnel.

Toutefois, entre les tableaux ci-après et le budget fonctionnel existent quelques différences qui concernent d'une part, le cadre utilisé pour présenter la ventilation fonctionnelle et d'autre part, le contenu de cette ventilation.

I. — Le cadre de la ventilation.

Comme le chapitre III l'a précédemment exposé, le budget fonctionnel se ramène à un tableau qui répartit les crédits budgétaires dans une série de colonnes; ces colonnes qui correspondent chacune à une fonction servent à ventiler des dépenses qui sont présentées selon une classification économique (dépenses de fonctionnement, de transferts, d'investissements) ou administrative et juridique (dépenses définitives et temporaires du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor).

Or, les tableaux ci-après, s'ils utilisent la même nomenclature que le budget fonctionnel et donc, établissent une ventilation par fonctions analogue, ne présentent pas les dépenses selon un critère économique, mais administratif et organique. En raison des difficultés de reproduction, seul le tableau de 1963 a été reproduit en

détail; pour les autres années, seuls figurent des tableaux résumés qui indiquent la ventilation fonctionnelle mais non l'origine administrative.

A. — La nomenclature fonctionnelle.

Les tableaux de ventilation qui ont été établis pour retracer l'évolution des fonctions de l'Etat depuis le début du XIX[e] siècle ont recours à une nomenclature plus simple que celle du budget fonctionnel : chaque année ne fait l'objet que d'un seul tableau alors que le budget fonctionnel comporte deux tableaux généraux de répartition des dépenses par fonctions, un tableau récapitulatif et pour les dépenses ordinaires seulement, une série de tableaux détaillés par fonctions; les tableaux de ventilation ci-après correspondent à la répartition des dépenses par fonctions, qui utilise d'ailleurs les mêmes colonnes que le tableau récapitulatif. La présentation de tableaux détaillés par fonctions eût été facile puisque la ventilation a porté sur chaque chapitre successivement comme pour l'établissement du budget fonctionnel, mais ils auraient alourdi excessivement la présente étude et auraient donné une impression d'exactitude jusque dans le moindre des détails, qui est loin de correspondre à la valeur des résultats que peut atteindre le budget fonctionnel.

Cependant entre la nomenclature un peu succincte qu'adopte le tableau de ventilation générale et la nomenclature très fouillée utilisée pour les tableaux de ventilation détaillée, une solution intermédiaire a paru susceptible d'être retenue : vingt-six fonctions regroupées en onze fonctions principales.

I. — Pouvoirs publics et administration générale
dont gouvernement,
administration générale,
services financiers,
cultes.

II. — Justice et sécurité
dont justice,
services pénitentiaires,
police et maintien de l'ordre.

III. — Relations extérieures
dont affaires étrangères,
colonies, communauté, Etats africains d'expression française,
Algérie (y compris le Sahara).

IV. — Défense nationale
dont services communs et divers,
armée de terre,
marine,
armée de l'air.

V. — Action culturelle
dont enseignement, sports et jeunesse,
arts et lettres, recherche, information et divers.

VI. — Action sociale.

VII. — Anciens combattants.

VIII. — Action économique
dont agriculture,
transports,
énergie et mines,
industrie, commerce et divers,
postes et télécommunications.

IX. — Logement, reconstruction et urbanisme.

X. — Dette.

XI. — Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées.

Deux rubriques principales ont été ajoutées à celles du budget fonctionnel : les « anciens combattants », car cette dépense sociale, conséquence des hostilités, a paru très différente des autres dépenses sociales qui évoquent la notion de sécurité sociale, d'assistance, de santé publique, de relations entre employeurs et salariés; la « dette », qui est une dépense non fonctionnelle, mais que ses caractères bien définis ne permettent pas de mélanger avec le ramassis de dépenses diverses et peu importantes que sont les autres dépenses non fonctionnelles.

En revanche, ces « autres dépenses non fonctionnelles » ont été regroupées avec les « dépenses non ventilées » en raison de la faible importance des unes et des autres.

*
**

Le contenu de chaque rubrique se déduit de son titre même; il est, à peu de chose près, identique à celui du budget fonctionnel.

I. — La fonction « pouvoirs publics et administration générale » a le même contenu que dans le budget fonctionnel. La subdivision

« gouvernement » reprend le titre II actuel et y ajoute celle du conseil économique. Les dépenses qui ne concernent pas les assemblées et la présidence de la république ou la couronne en régime monarchique, notamment les dépenses des services de la présidence du conseil ou du premier ministre sont rattachées à l'administration générale. Sont de même rattachées à l'administration générale les dépenses qui figurent à la rubrique « actions diverses » du budget fonctionnel. Les services financiers comprennent également la gestion du domaine privé qui figure à part dans le budget fonctionnel et ne représente que de modestes dépenses. La rubrique « cultes » enfin, correspond aux mêmes dépenses que dans le budget fonctionnel.

II. — Aucune modification n'a été apportée aux définitions du budget fonctionnel pour la justice et la sécurité; la subdivision « justice » correspond à la sous-fonction « administration de la justice » ; la subdivision « services pénitentiaires » aux sous-fonctions « services pénitentiaires » et « éducation surveillée »; la subdivision « police et maintien de l'ordre » aux sous-fonctions « maintien de l'ordre et protection civile, lutte contre l'incendie et les calamités publiques ».

III. — Les « relations extérieures » répondent à la même définition que dans le budget fonctionnel; trois sous-fonctions y ont été distinguées : 1) les « affaires étrangères », qui comprennent toutes les dépenses qui ne concernent pas; 2) les « colonies », la « communauté », les « Etats d'expression française », ces trois titres ayant été successivement attribués aux dépenses qui concernent les mêmes pays dont le statut international a évolué, ni 3) l'Algérie et le Sahara.

IV. — Si la fonction principale « défense nationale » et la fonction IV du budget fonctionnel sont identiques, leurs subdivisions présentent quelques différences; outre l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air, le budget fonctionnel prévoit trois autres subdivisions : les services communs, la France d'outre-mer et les actions diverses. En réalité, cette subdivision n'est pas fonctionnelle, mais reproduit simplement la répartition des dépenses militaires en cinq documents : un pour chaque arme, et deux pour la section commune, dont un, dénommé services communs et l'autre, affaires d'outre-mer. Une répartition fondée sur des données aussi contingentes n'a pas paru susceptible d'être étendue à toute la période examinée. Notamment, les dépenses réalisées outre-mer n'auraient pu être dégagées que très approximativement, du moins certaines années; aussi cette rubrique n'a-t-elle pas été retenue; en revan-

che, les services communs qui répondent mieux à une définition fonctionnelle ont été maintenus, malgré l'arbitraire inévitable dans la détermination de leur montant pour les années où ils n'ont pas fait l'objet d'un document budgétaire séparé.

V. — L'action culturelle a été considérée sous deux aspects : d'une part, l'éducation, c'est-à-dire toutes les activités qui s'adressent aux jeunes et qui recouvrent les sous-fonctions « enseignement » et « sports et jeunesse »; d'autre part, toutes les autres activités : « recherche », « arts et lettres », « information ».

VI. — L'« action sociale » a le même contenu que dans le budget fonctionnel une fois éliminées les dépenses relatives aux anciens combattants et victimes de la guerre; elle totalise donc des dépenses qui seraient rattachées aux rubriques « actions communes », « main d'œuvre », « action en faveur de la famille et entraide sociale », « santé publique », « actions sociales diverses ».

VII. — Les « anciens combattants » et la sous-fonction « anciens combattants et victimes de la guerre » du budget fonctionnel regroupent les mêmes dépenses.

VIII. — Même correspondance pour l'« action économique »; toutefois les subdivisions sont moins nombreuses que dans le budget fonctionnel : si l'agriculture, les transports, l'énergie répondent à la même définition que dans le budget fonctionnel, l'industrie, commerce et divers regroupe les sous-fonctions actions communes, industries, commerce et tourisme; enfin la subdivision postes et télécommunications englobe toutes les dépenses des postes, pratiquement tout le budget des P. et T., à l'exclusion des dépenses des chèques postaux qui sont rattachés aux services financiers.

IX. — La fonction principale « logement, reconstruction et urbanisme » est un peu plus large que la fonction VIII du budget fonctionnel « Logement, habitation et urbanisme »; en effet, elle reprend non seulement les dépenses des sous-fonctions « action en faveur de la construction », « reconstruction de logements » et « urbanisme », mais encore toutes les autres charges de la reconstruction par suite de faits de guerre. Le budget fonctionnel inscrit ces charges dans les différentes rubriques qu'elles concernent; cette solution n'a pas été maintenue pour deux raisons : une raison pratique, la difficulté pour les années antérieures, notamment entre les deux guerres, de distinguer à l'intérieur des crédits globaux affectés à la reconstruction, les divers secteurs bénéficiaires; une raison théorique, en versant des indemnités de reconstruction, l'Etat n'exerce pas véritablement une action économique; la cause, au

sens juridique du terme, de ses dépenses, n'est pas la volonté d'intervenir dans les secteurs intéressés; elle est dans le préjudice subi par ces secteurs dans des conditions parfaitement indépendantes de la volonté de l'Etat. La logique aurait imposé de regrouper les dépenses de reconstruction avec celles de la rubrique « anciens combattants et victimes de la guerre »; les unes et les autres procèdent de la même préoccupation : répartir, au nom de la solidarité nationale, sur tous les membres de la collectivité, les sacrifices qui résultent des hostilités. Cette solution aurait conduit à des résultats trop éloignés de ceux du budget fonctionnel, aussi n'a-t-elle pas été retenue. Créer une rubrique spéciale « reconstruction » aurait alourdi une ventilation déjà détaillée. Les dépenses de reconstruction de logements étant les plus importantes, toutes les dépenses de reconstruction ont été rattachées à celles de logement et urbanisme, sauf si elles étaient si explicitement affectées à un secteur de l'activité économique, qu'elles pouvaient être considérées comme un prolongement de l'action de l'Etat dans ce secteur.

X. — La rubrique « dette » est entièrement comparable à la sous-fonction « dette publique »; elle ne tient pas compte dans les charges de la dette des amortissements ni des charges d'intérêts qui peuvent être rattachées à une action de l'Etat; en fait, sont inscrits dans cette rubrique les intérêts de la dette générale sans affectation à un objet particulier.

XI. — Les « autres dépenses non fonctionnelles » sont la somme des sous-fonctions « dépenses en atténuation de recettes », « dépenses éventuelles et accidentelles », « dépenses diverses » et les « dépenses non ventilées » répondent à la même définition que dans le budget fonctionnel ; toutefois cette rubrique a, autant que possible, été vidée de tout contenu, notamment en ventilant les pensions civiles et militaires entre les autres fonctions au prorata des dépenses de personnel inscrites dans chacune de ces fonctions.

Les quelques différences qui existent entre la nomenclature utilisée pour la rétrospective fonctionnelle des budgets et celles des budgets fonctionnels s'expliquent donc par le souci de faciliter la ventilation des dépenses dans certaines fonctions, de ne pas alourdir excessivement les tableaux, de faire apparaître plus nettement certaines subdivisions du budget fonctionnel, dont les liens avec la fonction principale n'étaient ni très étroits, ni très logiques. En revanche, la présentation des dépenses à ventiler entre les diverses fonctions est assez différente, puisque établie d'après des critères essentiellement organiques.

B. — La présentation organique des dépenses a ventiler.

Le budget fonctionnel classe les dépenses qui sont l'objet de la ventilation selon des critères économiques, en dépenses de fonctionnement, de transfert, d'investissements; il utilise également la grande distinction juridique des dépenses à caractère temporaire et à caractère définitif; il ne recourt enfin aux critères organiques que pour distinguer les dépenses du budget général, des comptes spéciaux et des budgets annexes, et à l'intérieur du budget général, les services civils et les services militaires. La subdivisions organique par ministère n'apparaît jamais.

La présentation adoptée par le budget fonctionnel n'a pas été retenue parce que la répartition économique des dépenses est difficile à déterminer dans les budgets antérieurs à 1953. Cette réforme, en effet, a institué la répartition des dépenses budgétaires en titres, quatre consacrés aux dépenses de fonctionnement, quatre aux dépenses en capital, fondée sur des critères économiques. Cette réforme traduisait dans la nomenclature budgétaire l'importance croissante du rôle de l'Etat dans la vie économique tant par le moyen des transferts que des investissements. Certes, la répartition entre dépenses de fonctionnement transferts et investissements, adoptée par le budget fonctionnel, n'est pas exactement identique à celle qui l'a été pour la répartition entre les titres du budget; elle n'en est pas moins très proche et permet d'établir facilement une répartition économique qui, avant la réforme de 1952, ne peut l'être sans une analyse délicate des crédits budgétaires. Cette répartition, qui aurait exigé un long travail, n'entre d'ailleurs pas dans le champ de la présente étude.

Aussi la ventilation fonctionnelle a-t-elle été établie par ministère, budget annexe et catégorie de comptes spéciaux. Seul le tableau détaillé de 1963 est ici présenté, mais les chiffres de toutes les autres années ont été établis selon la même méthode. Cette méthode permet de combler une lacune du budget fonctionnel actuel et de recouper facilement les sommes ventilées. Le budget est en effet aujourd'hui, comme au début du 19e siècle, présenté d'abord par ministère et bien que les documents récents avec la division par titres, accordent une certaine importance à la répartition économique des dépenses, les sommes qui sont l'objet de la ventilation du budget fonctionnel ne peuvent être commodément retrouvées; cette difficulté contribue à donner au budget fonctionnel un caractère ésotérique qu'il perdrait en partie si les sommes ventilées correspondaient à des totaux aussi faciles à définir et à identifier que le total des dépenses de chaque ministère, ou

de chaque ensemble de services dont les dépenses sont regroupées dans un même fascicule budgétaire.

II. — Le contenu de la ventilation.

Ce contenu doit être défini avec beaucoup de précision, sinon de fausses interprétations pourraient être données des chiffres de la ventilation fonctionnelle et des conclusions erronées en être tirées; il dépend d'abord des chiffres qui ont été pris en considération; ensuite, des méthodes d'analyse fonctionnelle qui leur ont été appliquées.

A. — Les chiffres pris en considération.

Les chiffres qui ont fait l'objet de la ventilation sont ceux du projet de budget, ou du projet de loi de finances, pour les années récentes. Certes, ces chiffres ne correspondent pas au montant exact des dépenses réalisées au cours de l'année considérée, et qui est fourni par la loi de règlement, mais le recours à la loi de règlement présentait de nombreux inconvénients.

Ce document est, en effet, beaucoup plus succinct que le projet de loi qui est accompagné de justifications qui facilitent le travail de ventilation. D'autre part, la loi de règlement ne permet pas de poursuivre la comparaison dans l'actualité: tout budget suit une évolution identique : projet de loi, budget voté, budget en cours d'exécution, loi de règlement. Seuls peuvent être comparés des documents établis au même stade de l'évolution. Comparer les chiffres de la loi de règlement de 1958 par exemple à ceux du projet de loi de finances pour 1963 équivaut à admettre que les résultats de la loi de règlement de 1963 seront identiques aux prévisions du projet. Le principal intérêt de la ventilation est de permettre la comparaison de période à période entre les diverses fonctions de l'Etat; il diminuerait considérablement si la comparaison n'était pas permise avec les projets de loi de finances, les seuls documents qui aient une résonance dans l'opinion et une certaine importance politique.

*
**

Les projets de budget ont été étudiés de dix ans en dix ans, le premier d'entre eux étant celui de 1822. Des documents suffisamment précis n'apparaissent en effet que sous la Restauration. Cette date a été choisie en raison de la périodicité décennale adoptée.

D'autre part, les années de crise politique qui risquent de fausser les comparaisons étaient ainsi évitées, à l'exception de 1942. Le choix de certaines années considérées comme caractéristiques eût peut-être été préférable. Mais à l'arbitraire de la périodicité décennale, eût été substituée l'arbitraire d'un choix en quête d'un critère non discutable : les années habituelles de référence : 1900, 1913, 1938, 1949; ou plutôt les années considérées comme typiques d'un régime à son apogée, en l'absence de crise économique et de crise politique intérieure ou extérieure; au contraire, les années de crise où le budget traduit davantage une action de l'Etat.

Dans ces conditions, la périodicité décennale a été rigoureusement respectée de 1822 à 1952 avec deux dérogations : le budget de 1931-32 a été substitué à celui de 1932 dont l'exécution s'est étendue sur neuf mois seulement, le gouvernement ayant alors renoncé après une courte expérience, à dissocier l'exercice budgétaire de l'année civile; le budget de 1938 a été substitué à celui de 1942, budget-croupion d'un pays occupé par l'ennemi; ainsi des comparaisons pourront être établies avec la dernière année d'avant-guerre.

Après 1952, ont été examinées toutes les années pour lesquelles le budget fonctionnel a été publié : 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963. Enfin, entre 1952 et 1958, a été également étudiée l'année intermédiaire 1955.

Pour ces vingt et une années, les chiffres qui ont été ventilés sont ceux du projet de budget, ou du projet de loi de finances. La seule dérogation qui ait été apportée à ce principe concerne la caisse autonome d'amortissement qui, de 1926 à 1958, a supporté une partie des charges de la dette publique et n'a été, nonobstant son autonomie juridique, qu'un démembrement du budget de l'Etat qu'elle privait d'ailleurs de certaines de ses recettes; monopole des tabacs et allumettes, droits d'enregistrement à la première mutation.

Les résultats de chaque année ne sont comparables que dans la mesure où les projets de budget le sont. Or ils ne le sont pas parfaitement. Les comptes spéciaux n'y apparaissent qu'en 1952 après la réforme du 6 janvier 1948 qui a soumis leurs opérations à l'approbation parlementaire, première étape qui devait aboutir onze ans plus tard, avec la loi organique, à l'intégration complète des opérations des comptes spéciaux dans la loi de finances. Les budgets annexes ont parfois retracé l'activité de services à caractère économique qui n'auraient plus aujourd'hui leur place dans le budget. Tel est notamment le cas des chemins de fer de l'Etat ou des chemins de fer d'Alsace-Lorraine, actuellement partie inté-

grante de la S.N.C.F., société nationale. Ces différences ne paraissent pas toutefois trop graves. Avant la guerre de 1914-18, les comptes spéciaux ne retraçaient que des opérations de trésorerie d'importance modeste. La guerre mondiale les avait multipliés, mais dès 1922, un effort d'assainissement des finances publiques avait limité leur importance et le fait qu'ils ne soient pas entrés en ligne de compte dans les tableaux de 1922, 1931-32 et 1938, ne modifie pas les résultats de la ventilation de manière appréciable.

Quant aux variations dans la liste des budgets annexes, elles correspondent à des changements dans les conceptions du rôle de l'Etat et dans l'étendue de ses attributions. Vouloir éliminer ces variations pour rendre plus comparables les différentes années, aboutirait à une modification arbitraire de l'importance des diverses fonctions de l'Etat.

Bien entendu, le souci d'établir les tableaux de ventilation sur une base solide n'implique pas l'absence de toute analyse critique des chiffres présentés dans les projets de budget; ces chiffres ont donc été soumis à des méthodes d'analyse analogues à celles qu'utilise le budget fonctionnel.

B. — Les méthodes d'analyse.

Les méthodes du budget fonctionnel sont appliquées sous quelques réserves qui sont examinées ci-après et qui peuvent être groupées autour de deux idées : l'élimination des dépenses non ventilées et la distinction des chiffres budgétaires et des sommes prises en compte.

L'élimination des dépenses non ventilées s'inscrit dans la ligne des efforts qui ont été déployés par la direction du budget pour les budgets fonctionnels depuis 1958. Le chapitre précédent a d'ailleurs critiqué les hésitations et les scrupules scientifiques qui ont conduit à maintenir la rubrique « dépenses non ventilées ». Si celle-ci n'a pas entièrement disparu des tableaux ci-après elle n'a été maintenue que dans le souci de ne pas rompre avec la présentation du budget fonctionnel; en tout cas, les pensions ont été ventilées sans hésitation entre les diverses rubriques.

La distinction entre les dépenses inscrites dans les documents budgétaires et les dépenses prises en compte n'est pas ignorée du budget fonctionnel, mais celui-ci l'applique seulement aux budgets annexes et aux comptes spéciaux du trésor. Au contraire, les tableaux ci-après ont étendu cette distinction au budget général pour deux raisons : d'une part, ils n'ont pas le souci de retrouver le total du budget général dans la ventilation, souci qui conduit le budget fonctionnel à faire figurer intégralement tous les crédits

du budget général; d'autre part, pendant tout le XIX^e siècle, l'amortissement de la dette publique était inscrit dans le budget; or, cet amortissement qui n'est pas une véritable dépense de l'Etat n'est pas pris en compte dans le budget fonctionnel; la nécessité de rendre comparables les chiffres contemporains avec les chiffres plus anciens conduisait à éliminer le montant de l'amortissement et donc, à établir une différence entre le total des dépenses publiques et celui des sommes prises en compte dans la ventilation fonctionnelle.

Comme le chapitre précédent l'a montré, lorsque la différence entre ces sommes et les crédits budgétaires a pour origine l'élimination des doubles emplois, le système le plus logique et susceptible d'application identique dans tous les cas est de ne pas prendre en compte les dépenses qui sont reprises dans un autre document. Ce système n'a pas été aveuglément appliqué; une synthèse a été recherchée avec le procédé utilisé dans le budget fonctionnel qui tend à faire apparaître les chiffres du budget général; le montant des dépenses du budget général prises en recettes dans les budgets annexes figurent en moins sur les lignes consacrées aux budgets annexes; cette dépense fonctionnelle négative permet ainsi d'annuler dans le total général de la fonction considérée d'une part, dans les sommes du budget annexe prises en compte d'autre part, la dépense du budget général qui fait double emploi avec celles des budgets annexes.

*
**

Ce système aboutit, dans le cas de la caisse nationale d'épargne, à une prise en compte totale négative. En effet, la quasi-totalité des recettes de ce budget annexe proviennent du placement des fonds déposés. Or, ce placement par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, est effectué, pour la majeure partie, en valeurs d'Etat dont les intérêts figurent en dépenses aux chapitres du budget des charges communes consacrés à la dette publique, et ont été rattachés à la rubrique « dette publique ». La majeure partie des recettes de la caisse nationale d'épargne doit donc figurer négativement à la rubrique « dette publique » afin d'éviter un double emploi manifeste. En effet, outre des dépenses de fonctionnement relativement modestes, l'essentiel des dépenses de ce budget annexe est constitué par les intérêts servis aux déposants. Les intérêts inscrits en dépenses au budget général et en recettes au budget de la caisse servent en réalité à rémunérer ces déposants. L'Etat ne supporte en définitive qu'une seule charge d'intérêts, celle qui est inscrite au budget de la caisse et qui est la moindre des deux. En

effet, les emprunts dans lesquels sont investis les fonds de la caisse nationale d'épargne portent intérêt à un taux plus élevé que les livrets; en bref, la caisse prête à un taux plus élevé qu'elle n'emprunte; la différence, déduction faite des frais de gestion, est un bénéfice reversé à l'Etat et qui figure dans les recettes diverses du budget général. La caisse nationale d'épargne est un moyen pour l'Etat d'alléger ses charges d'intérêt; telle est la réalité que traduit la prise en compte négative de ce budget.

Des critiques, non sans valeur, peuvent être adressées à cette solution. Elle aboutit en effet à une compensation entre recettes et dépenses; la prise en compte négative du budget de la caisse nationale d'épargne est en réalité une partie de l'excédent de ses recettes qui est inscrit dans les recettes diverses du budget général. Une solution également valable aurait consisté à considérer la caisse nationale d'épargne comme un organisme tel la loterie nationale qui est une source de recettes pour l'Etat et à faire, en conséquence, seulement figurer dans les dépenses prises en compte par le budget fonctionnel, les frais de fonctionnement, à l'exclusion des charges d'intérêts. Ainsi aurait été évité tout arbitraire dans la détermination du montant des recettes à faire figurer négativement dans les rubriques fonctionnelles.

La solution adoptée par le budget fonctionnel est très différente. Elle consiste à tenir compte de toutes les charges d'intérêts inscrites au budget de la caisse et à les inscrire en dépenses, avec les frais de fonctionnement, dans la fonction « pouvoirs publics et administration générale » (services financiers) ; du point de vue du montant total des charges de l'Etat, elle consacre un double emploi manifeste avec les charges de la dette et aboutit donc à majorer artificiellement le total des dépenses publiques; du point de vue de la ventilation fonctionnelle et de l'importance respective des dépenses de l'Etat, elle semble admettre que les intérêts servis par la caisse nationale d'épargne ont un caractère différent de ceux de la dette publique qui sont inscrits dans les dépenses non fonctionnelles.

Des considérations logiques ont en revanche souvent conduit à adopter des solutions du budget fonctionnel. Par exemple les dépenses de l'imprimerie nationale sont rattachées à la fonction « administration générale », mais en fait, la quasi-totalité d'entre elles est couverte par des recettes en provenance des administrations, donc déjà prises en compte dans le budget. Ces dépenses, inscrites dans les crédits de matériel des différents ministères, sont rattachées à de multiples fonctions. Les faire figurer en moins, au budget de l'imprimerie nationale dans chacune de ces fonctions, et

inscrire la totalité des dépenses de ce budget à la fonction « administration générale », eût consacré un recul de la ventilation fonctionnelle; un rattachement global et imprécis eût été substitué à une ventilation plus exacte; enfin, les dépenses d'impression étant difficiles à retrouver dans les crédits de matériel des différents ministères, les sommes déduites de chaque fonction n'auraient pu être que très approximatives.

Tout esprit de système a donc été écarté pour la détermination des sommes prises en compte et le procédé utilisé a été celui qui, dans chaque cas, est apparu le plus logique ou le mieux adapté aux documents à analyser. Afin de permettre une comparaison facile entre les chiffres pris en compte et ceux du budget, tous les tableaux présentent deux totaux pour chaque budget (et chaque catégorie de comptes spéciaux) ; le total qui figure dans les documents budgétaires et le total pris en compte qui, selon les cas, doubles emplois, ou compensations de dépenses par des recettes, est inférieur ou supérieur au précédent.

*
**

La ventilation des dépenses publiques obtenue par l'application des méthodes qui viennent d'être rappelées, est exprimée en milliers de francs jusqu'à la première guerre mondiale, en millions ensuite et jusqu'en 1960 où l'unité utilisée est le million de nouveaux francs. A partir de 1914 et même pendant le XIX^e^ siècle, les variations de prix rendent délicates les comparaisons d'une année à l'autre. Ces difficultés peuvent être palliées par l'emploi de trois procédés :

— exprimer les dépenses en monnaie à valeur constante,
— les exprimer en pourcentage de l'ensemble des dépenses,
— et enfin, en pourcentage du revenu national.

Tous les chiffres ont été exprimés en monnaie constante, en nouveaux francs 1963; chaque chiffre a été divisé par l'indice des prix, base 100, au 1^er^ janvier 1963 ou plus simplement, multiplié par l'inverse de cet indice. En fait, les coefficients adoptés pour 100 en 1963 sont : 1962, 103; 1961, 106; 1960, 109; 1959, 1,11 (le budget de 1959 et ceux des années précédentes étant exprimés en francs, le coefficient de revalorisation doit être cent fois moins élevé).

1958 : 1,17.	1922 : 70.
1955 : 1,43.	1912 : 230.
1952 : 1,40.	1902 : 270.
1938 : 34.	1892 : 270.
1931-32 : 46.	1882 : 240.

1872 : 220.	1842 : 250.
1862 : 230.	1832 : 260.
1852 : 250.	1822 : 250.

Ces coefficients ont été tirés du « bulletin hebdomadaire de l'institut national de la statistique et des études économique » du 1er mars 1958 qui a publié une série homogène d'indices de prix de 1901 à 1957; ce tableau a été complété compte tenu de l'évolution de la moyenne des indices des prix de gros et des prix de détail depuis cette époque.

Pour la période antérieure à 1900, les coefficients ont été calculés à partir de la moyenne des indices des prix de gros et de détail publiés par M. Jean Fourastié dans ses « documents pour l'histoire et la théorie des prix ». Ces coefficients doivent évidemment être considérés comme des approximations, car les indices des prix de détail ne sont établis que de dix ans en dix ans et accusent un écart assez sensible avec les prix de gros de 1820 à 1880.

L'indice des prix utilisé est celui de l'année qui porte le même millésime que le budget étudié. Peut-être eût-il été préférable d'adopter celui de l'année antérieure pendant laquelle le projet de budget a été établi. Cette solution a cependant été écartée pour deux raisons : d'une part, l'évolution probable des prix au cours de l'année d'exécution du budget est prise en considération dans les prévisions du projet de loi; d'autre part, les documents étudiés étant toujours les mêmes, au même stade de l'évolution de chaque budget, l'erreur due à une sous-estimation des variations de prix se répète dans des conditions analogues (1) pour chaque année.

Exprimées en valeur constante, les dépenses publiques ont connu une expansion ininterrompue. Cette expansion traduit certes l'accroissement des fonctions de l'Etat dans la nation et dans son économie, mais aussi tout simplement l'accroissement du revenu national. A mesure, en effet, que celui-ci s'accroît, les rémunérations sont majorées, le niveau des services fournis par l'Etat et réclamés par les citoyens est plus élevé. A l'augmentation du niveau de vie de la population répond l'accroissement du train de vie de l'Etat, même si les fonctions assurées demeurent inchangées.

*
**

L'influence de ce phénomène économique général est éliminée si les dépenses sont exprimées en pourcentage des dépenses publiques et en pourcentage du revenu national.

(1) Analogue, mais non identique, car la différence entre les évaluations budgétaires et les résultats de l'exécution du budget, est d'autant plus grande que la hausse des prix est plus rapide.

Le premier procédé a été appliqué en utilisant comme diviseur le total des dépenses prises en compte et non celui des sommes inscrites dans les documents budgétaires. Il présente l'avantage de fixer, selon les périodes, l'importance relative de chaque fonction, mais l'inconvénient, à l'inverse du procédé précédent, de cacher les variations de dépenses en quantités absolues.

Le rapport entre les dépenses publiques et le revenu national qui figure, comme le pourcentage des dépenses publiques, sur chaque tableau, est probablement le plus significatif de tous car il exprime la charge que chaque catégorie de dépenses, chaque fonction de l'Etat fait peser sur la collectivité.

Malheureusement, pour les années antérieures à 1938, ce pourcentage perd une partie de sa valeur en raison du caractère très approximatif des évaluations du revenu national. En effet, le service des études économiques et financières du ministère des finances ne fait pas remonter ses calculs au-delà.

Pour la période antérieure, les données ont été recueillies dans les cahiers de l'institut des sciences économiques appliquées, consacrés au revenu national, plus particulièrement dans le cahier n° 7, consacré à la croissance du revenu national français depuis 1780. Sans aucune prétention à l'exactitude scientifique, les chiffres adoptés sont des moyennes arrondies, établies entre ceux des divers auteurs et corrigées pour tenir compte de la cohérence entre des chiffres successifs.

Les évaluations qui ont servi aux calculs sont les suivantes :

1963 :	278,7	milliards de nouveaux francs.
1962 :	256,6	— d° —
1961 :	233,2	— d° —
1960 :	216,2	— d° —
1959 :	19.500	milliards de francs.
1958 :	18.230	— d° —
1955 :	12.960	— d° —
1952 :	10.700	— d° —
1938 :	356	— d° —
1931-32 :	280	— d° —
1922 :	140	— d° —
1912 :	36	— d° —
1902 :	28	— d° —
1892 :	24	— d° —
1882 :	20	— d° —
1872 :	17	— d° —
1862 :	15	— d° —

1852 :	12	— d° —
1842 :	10	— d° —
1832 :	9	— d° —
1822 :	8	— d° —

Les calculs ont porté sur le revenu national égal à l'ensemble de la production de biens et de services, augmenté au diminué de la somme algébrique des rapports avec l'étranger, diminué des amortissements et des impôts indirects et majoré des subventions économiques. La notion de produit national brut aurait peut-être été plus simple; plus élevée, elle aurait en tout cas fait apparaître relativement plus faible la charge des dépenses publiques pour le pays. La notion de revenu national lui a été préférée parce qu'elle correspond véritablement à la masse de richesses nouvelles dont dispose la collectivité nationale au cours d'une année déterminée, après avoir renouvelé le capital qui a servi à produire ces richesses et après élimination des majorations ou minorations artificielles de prix dues à la fiscalité indirecte ou aux subventions.

*
**

Les observations de méthode qui précèdent sont l'occasion de rappeler que les chiffres de toute ventilation fonctionnelle et en particulier de celle que présente la série de tableaux ci-après n'ont qu'une valeur relative.

Les renseignements fournis par les projets de budgets sont loin d'être toujours faciles à interpréter; certains crédits peu importants sont accompagnés d'une masse de renseignements très détaillés; d'autres, très élevés, ne sont pratiquement assortis d'aucune explication. Le budget n'est pas, en effet, un document scientifique, il est d'abord un acte politique. Une ventilation fonctionnelle faite par les contemporains de chaque budget eut été évidemment plus exacte.

En outre, les chiffres de la ventilation comportent une part d'arbitraire qui ne peut être éliminée et qui tient aux conceptions, aux opinions mêmes de celui qui, en faisant le travail de ventilation, opère, consciemment ou non, un choix entre toutes les solutions possibles.

La précision dans le montant des dépenses inscrites dans chaque fonction, les décimales des pourcentages ne doivent donc pas faire illusion. Tous les chiffres, fort nombreux, qui suivent n'ont d'autre intérêt que de fournir des ordres de grandeur et n'ont d'autre ambition que d'être des ordres de grandeur valables.

CHAPITRE VII.

LES FONCTIONS DE L'ETAT DEPUIS LE DEBUT DU XIX^{e} SIECLE
(Suite)

II. — Les étapes du budget de l'Etat.

La ventilation fonctionnelle des dépenses publiques fait l'objet de deux séries de tableaux; la première, présente en unités monétaires courantes, en nouveaux francs 1963, en pourcentage de l'ensemble des dépenses et en pourcentage du revenu national le budget fonctionnel de chacune des années étudiées; elle retrace ainsi les différentes étapes du budget de l'Etat depuis un siècle et demi; la seconde, qui est une récapitulation des principaux renseignements contenus dans les tableaux de chaque année, permet d'obtenir une vue synthétique de l'évolution des grandes fonctions de l'Etat (1).

1. — *Le budget de 1822.*

Le budget de 1822 n'atteint pas le milliard de francs qui ne devait plus « jamais être revu »; 895 millions seulement, ramenés à 852 millions après déduction du budget du service des poudres et salpêtres et de 40 millions de dépenses d'amortissement de la dette publique. Cette somme n'en représente pas moins 11 % d'un revenu national grossièrement évalué à 8 milliards de francs. Chiffres d'un Etat libéral dans un pays qui n'a pas encore fait sa révolution industrielle; chiffres d'un Etat où, selon les termes mêmes du ministre des finances Roy, dans son discours à la chambre des députés pour la présentation de ce budget, « les affaires sont en ordre ».

(1) L'évolution des principales fonctions de l'Etat fait l'objet du chapitre VIII.

BUDGET DE 1822

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 250)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (8 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	226.151	565.378	26.55	2,83
dont :				
Gouvernement	36.800	92.000	4,32	0,46
Administration générale.	27.201	68.002	3,19	0,34
Services financiers	126.825	317 063	14,89	1,59
Cultes	35.325	88.313	4,15	0,44
Justice et Sécurité	45.570	113.925	5,35	0,57
dont :				
Justice	19.300	48.250	2,26	0,24
Services pénitentiaires..	6.400	16.000	0,75	0,08
Police	19.870	49.675	2,34	0,25
Relations extérieures	13.728	34.320	1,61	0,17
dont :				
Affaires étrangères	7.870	19.675	0,92	0,10
Colonies	5.858	14.645	0,69	0,07
Algérie et Sahara	—	—	—	—
Défense nationale	263.354	658.385	30,91	3,29
dont :				
Services communs	8.488	21.220	1,00	0,11
Amée de terre	187.689	469.223	22,03	2,35
Marine	67.177	167.942	7,88	0,83
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	8.769	21.922	1,03	0,11
dont :				
Enseignement	5.086	12.715	0,60	0,06
Arts, lettres, recherche.	3.683	9.207	0,43	0,05
Action sociale	8.292	20.730	0,97	0,10
Anciens combattants	—	—	—	—
Action économique	54.921	137.302	6,44	0,69
dont :				
Agriculture	7.970	19.925	0,94	0,10
Transports	34.450	86.125	4,04	0,43
Energie	50	125	—	—
Industrie, commerce ...	468	1.170	0,05	0,01
Postes et télécommunic.	11.983	29.957	1,41	0,15
Logement, reconstruction, urbanisme	2.602	6.505	0,31	0,03
Dette	222.265	555.663	0,74	2,78
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	6.314	15.785	26,09	0,08
Total des dépenses	851.966	2.129.915	100,00	10,65
Total des budgets ..... (pour mémoire)	895.114	2.237.785	105,1	11,19

Dans ce même discours, le ministres des finances divise le budget en cinq grandes sections :

— la dette publique et l'amortissement qui en est inséparable,
— la dotation du trône et de la famille royale,
— les rentes viagères et les pensions de toute nature,
— les ministères,
— les frais de perception de l'impôt direct et des régies financières.

Les trois premières catégories de dépenses qui s'élèvent à 251 millions soit environ les deux cinquièmes du total du budget sont des dépenses « obligées; elles peuvent éprouver quelques variations; mais elles ne sont susceptibles d'aucune économie qui dépende de l'ordonnateur »; ainsi dans une large mesure, les dépenses budgétaires au XIX^e^ siècle comme aujourd'hui, s'imposent au gouvernement et les possibilités dont il dispose de réaliser des économies sont très limitées.

La dette publique, les rentes viagères, les pensions et les frais de perception de l'impôt figurent au budget du ministère des finances qui, avec près de 475 millions, dépasse la moitié de l'ensemble des dépenses. Cinq ministères seulement regroupent les autres services de l'Etat : justice, affaires étrangères, intérieur, guerre et marine. Cette liste est celle d'un Etat libéral. Toutefois, les fonctions économiques, sociales et culturelles ne sont pas absentes.

Les dépenses à caractère économique et social figurent pour la plupart au budget du ministère de l'intérieur où se trouvent également quelques dépenses d'enseignement et au ministère des finances. D'autre part existe un budget du Conseil royal de l'instruction publique qui ne figure pas dans la liste précédente, car il est une source de recettes pour le budget général; toutefois, les dépenses de ce budget, qui ressemble à un budget annexe, ont été ajoutées à celles du budget général.

En revanche, les dépenses du service des poudres, qui présente également des caractères de budget annexe n'ont pas été prises en compte; une note (2) en marge de ce budget indique clairement

(2) Cette note est ainsi rédigée : « La direction du service des poudres et salpêtres livre exclusivement aux trois ministères, de la guerre, de la marine et des finances, les produits de sa fabrication, en échange de leur valeur intrinsèque, dont le taux est justifié par les budgets et devis détaillés, annuellement soumis à leur vérification, et le montant porté en dépense à leurs budgets respectifs, aux articles « achats de poudres ». D'un autre côté, les bénéfices résultant des ventes de poudres au public, sont perçus, pris en recettes et versés au trésor par la direction des contributions indirectes chargée de ces ventes. Dans ce système, substitué par l'ordonnance du 25 mars 1818, à l'ancien mode de régie, la direction des poudres n'est autre chose qu'un établissement de fabrication, commun aux trois ministères qui en consomment ou en exploitent

que les dépenses qui y sont inscrites font double emploi avec celles des autres budgets. De fait, jusqu'à l'époque contemporaine, la totalité ou presque des dépenses du budget annexe des poudres, ne sera pas prise en compte dans le tableau de ventilation.

Deux fonctions, la défense nationale (près de 31 % de l'ensemble des dépenses et de 3,5 % du revenu national) et les « pouvoirs publics et administration générale » (plus de 26 % des dépenses, un peu moins de 3 % du revenu national) d'une part, les charges de la dette (3) d'autre part, d'importance à peu près équivalente à celle des « pouvoirs publics et de l'administration générale », représentent près de 85 % de l'ensemble des dépenses budgétaires.

Dans la fonction mal définie qu'est l'administration générale, les services financiers avec 15 % de l'ensemble des dépenses budgétaires, sont de beaucoup la rubrique la plus élevée. Le rendement de ces services était donc faible alors que le système fiscal était simple et les fonctions des comptables du trésor, limitées.

Les dépenses du gouvernement avec 4,32 % de l'ensemble, sont relativement importantes; sur 36,8 millions, 34 concernent la « liste civile » et la « famille royale » et 2,8 seulement les chambres dont les membres n'étaient pas rémunérés.

Malgré la prédominance des dépenses caractéristiques de l'« Etat gendarme », l'action économique n'est pas négligeable, notamment dans le secteur des transports; cette rubrique, à une époque qui ignorait le chemin de fer, l'automobile et l'avion, représente 4,04 % des dépenses contre 5,90 en 1963.

Enfin, les dépenses affectées à la police et au maintien de l'ordre sont très faibles; elles n'atteignent 2,34 % du total qu'en raison du classement dans cette rubrique des dépenses de la gendarmerie qui est sous l'autorité du ministre de la guerre; ce classement est très discutable, mais il est conforme à la pratique suivie depuis 1958 par le budget fonctionnel. La police proprement dite rattachée au ministère de l'intérieur ne représente que 0,34 % de l'ensemble des dépenses.

2. — *Le budget de 1832.*

Quelques modifications par rapport à celui de 1822 lui confèrent la physionomie qui sera celle de tous les budgets pendant plus d'un siècle, jusqu'en 1938. Le budget est en effet, divisé en cinq parties :

les produits, et n'a de rapports avec le service du Trésor que par l'intermédiaire de ces trois ministères. »

(3) Non compris les charges d'amortissement qui, dans les développements du présent chapitre, n'entrent jamais en ligne de compte dans la rubrique « dette ».

BUDGET DE 1832

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 260)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (9 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	203.989	530.371	19,06	2,27
dont :				
Gouvernement	6.458	16.791	0,60	0,07
Administration générale .	38.175	99.255	3,57	0,43
Services financiers	120.235	312.611	11,23	1,34
Cultes	39.121	101.714	3,66	0,43
Justice e Sécurité	57.707	150.038	5,39	0,64
dont :				
Justice	22.025	57.265	2,05	0,24
Services pénitentiaires..	9.006	23.415	0,84	0,10
Police	26.676	69.358	2,50	0,30
Relations extérieures	13.616	35.402	1,31	0,15
dont :				
Affaires étrangères	7.525	19.565	0,74	0,08
Colonies	6.091	15.837	0,57	0,07
Algérie et Sahara	—	—	—	—
Défense nationale	382.325	994.045	35,73	4,25
dont :				
Services commune	15.144	39.374	1,41	0,16
Armée de terre	304.678	792.163	28,48	3,38
Marine	62.503	162.508	5,84	0,71
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	10.944	28.454	1,02	0,12
dont :				
Enseignement	7.262	18.881	0.68	0,08
Arts, lettres, recherche.	3.682	9.573	0,34	0,04
Action sociale	13.986	36.364	1,30	0,15
Anciens combattants	8.450	21.970	0,79	0,09
Action économique	101.793	264.662	9,51	1,13
dont :				
Agriculture	11 898	30.935	1,11	0,13
Transports	60.524	157.363	5,66	0,68
Energie	—	—	—	—
Industrie, commerce ...	10.869	28.259	1,01	0,12
Postes et télécommunic.	18.502	48.105	1,73	0,20
Logement, reconstruction, urbanismes	2.821	7.335	0,26	0,03
Dette	243.125	632.125	22,72	2,70
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	31.189	81.091	2,91	0,35
Total des dépenses	1.069.945	2.781.857	100,00	11,88
Total des budgets ..... (pour mémoire)	1.131.633	2.942.246	105,8	12,57

— la première, consacrée à la dette publique,
— la seconde, dénommée « dotations » et plus tard « pouvoirs publics », aux dépenses du gouvernement,
— la troisième, les services généraux, qui recouvre les dépenses de tous les ministères et constitue l'essentiel du budget,
— la quatrième, intitulée « frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus »;
— la cinquième, « remboursements et restitutions, non-valeurs et primes ».

Les première, deuxième, quatrième et cinquième parties, concernent le seul budget du ministère des finances. Cette nomenclature montre à quel point les traditions se maintiennent en matière budgétaire jusque dans les détails. Actuellement, le budget est divisé en titres et la dette fait l'objet du titre I, les dépenses des pouvoirs publics, du titre II.

La liste des ministères commence à s'allonger : le ministère de l'intérieur se scinde en deux nouveaux départements : celui de l'instruction publique et des cultes, celui du commerce et des travaux publics.

En 1822, sous réserve de ce qui a été indiqué sur le conseil royal de l'instruction publique et sur le service des poudres, les budgets annexes n'existaient pas; en 1832, ils sont au nombre de sept; quatre d'entre eux ne disparaîtront plus de la liste, l'imprimerie royale, devenue imprimerie nationale, le service des poudres, l'ordre de la légion d'honneur et le service des monnaies. Les trois autres sont les budgets de l'université, des invalides de la guerre et de la caisse des invalides de la marine.

Ces budgets ne modifient pas sensiblement le montant des dépenses publiques; ils ne représentent que 3 % du budget général et moitié moins après élimination des doubles emplois. Le plus important d'entre eux est celui de la légion d'honneur. Supérieur à dix millions de francs, il atteignait alors près de 1 % de l'ensemble des dépenses publiques; il est aujourd'hui inférieur à 0,02 %.

Le budget de 1832 distingue les dépenses des services ordinaires et celles des services extraordinaires qui intéressent les ministères de l'intérieur, du commerce et des travaux publics et surtout de la guerre, pour un total de 141 millions de francs. Du point de vue fonctionnel aucune différence n'a été faite entre ces deux catégories de dépenses. Un sérieux effort de compression des dépenses a été entrepris puisqu'elles ont diminué par rapport à l'année précédente de 75 millions soit 6 %; le budget de 1832 n'en accuse pas moins une augmentation de 25 % sur celui de 1822. Les prix

ayant légèrement baissé entre ces deux dates, l'augmentation en valeur réelle est supérieure à 30 %. Exprimée en pourcentage du revenu national, la charge des dépenses publiques passe en dix ans de 10,65 % à 11,92 %, mais malgré leur caractère très vraisemblable, ces pourcentages ne peuvent être admis sans réserves en raison de l'existence, dans le calcul du revenu national, d'une marge d'erreur possible aussi grande que la variation du pourcentage d'une décade à l'autre.

Les trois grandes rubriques fonctionnelles de 1822 demeurent les plus importantes, mais leur prédominance est moins marquée. Certes, la défense nationale enregistre un progrès sensible pour atteindre près de 36 % de l'ensemble des dépenses, mais les charges de la dette publique sont inférieures à 23 % et celles des « pouvoirs publics et administration générale » ne dépassent pas 19 %. Celles des services financiers ont légèrement décru en chiffres absolus et sensiblement en valeur relative de 14,9 à 11,2 %; celles du gouvernement, très sensibles aux péripéties de régime, ont subi une réduction beaucoup plus considérable encore de 4,3 à 0,6 % de l'ensemble des dépenses publiques; elles demeureront, à l'avenir, dans de modestes limites. En définitive, les trois principales fonctions du budget atteignent encore 77,5 % des dépenses publiques.

Leur recul en valeur relative est compensé notamment par la progression de l'action économique qui atteint presque 10 % de l'ensemble des dépenses dont 5,66 % pour les transports, 1,01 pour l'industrie et le commerce et 1,73 pour les postes et télécommunications. En francs constants, l'action économique a presque doublé en dix ans de 137 à 265 millions.

3. — *Le budget de 1842.*

Au cours des dix années qui séparent le budget de 1832 et celui de 1842, peu d'événements. Louis-Philippe règne toujours; pas de crise majeure ni intérieure, ni extérieure, ni politique, ni sociale, ni économique. Les prix sont demeurés stables et le revenu national a poursuivi une progression lente, d'environ 1 % par an. Dans cette stabilité qui pourrait presque être qualifiée d'immobilisme le budget s'est alourdi de près de 20 %. Encore le tableau ci-joint, conformément à la règle affirmée au chapitre précédent, se limite-t-il au projet de budget et ne tient-il pas compte des dépenses qui doivent être effectuées sur le produit d'un emprunt annoncé par le ministre des finances dans son discours à la chambre pour la présentation du budget de 1842. Il demande, en effet, aux députés « d'autoriser un emprunt de 450 millions (le total du budget général est 1.316 millions) pour faire face aux travaux publics qu'exi-

BUDGET DE 1842

FONCTIONS	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 250)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (10 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	224.854	562.135	17,61	2,25
dont :				
Gouvernement	16.141	40.352	1,27	0,16
Administration générale.	42.281	105.703	3,31	0,42
Services financiers	130.678	326.695	10,23	1,31
Cultes	35.754	89.385	2,80	0,36
Justice et Sécurité	56.866	142.165	4,45	0,57
dont :				
Justice	22.660	56.650	1,77	0,23
Services pénitentiaires..	10.096	25.240	0,79	0,10
Police	24.110	60.275	1,89	0,24
Relations extérieures	21.026	52.565	1,65	0,21
dont :				
Affaires étrangères	8.047	20.117	0,63	0,08
Colonies	12.979	32.448	1.02	0,13
Algérie et Sahara	—	—	—	—
Défense nationale	490.010	1.225.025	38,37	4,90
dont :				
Services communs	3.087	7.717	0,24	0,03
Armée de terre	373.351	933.378	29,24	3,73
Marine	113.572	283.930	8,89	1,14
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	22.906	57.265	1,79	0,23
dont :				
Enseignement	16.580	41.450	1,30	0,17
Arts, lettres, recherche.	6.326	15.815	0,49	0,06
Action sociale	19.035	47.588	1,49	0,19
Anciens combattants	6.743	16.857	0,53	0,06
Action économique	143.088	357.720	11,21	1,43
dont :				
Agriculture	32.054	80.135	2,51	0,32
Transports	70.336	175.840	5,51	0,70
Energie	536	1.340	0,04	—
Industrie, commerce ...	12.637	31.592	0,99	0.13
Postes et télécommunic.	27.525	68.813	2,16	0,28
Logement, reconstruction, urbanisme	3.773	9.432	0,30	0,04
Dette	245.601	614.003	3,37	2,46
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	43.064	107.660	19,23	0,43
TOTAL DES DÉPENSES	1.276.966	3.192.415	100,00	12,77
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	1.337.231	3.343.078	104,7	13,37

gent les services des ponts et chaussées, de la guerre et de la marine. Un projet de loi spécial, qui vous sera incessamment présenté, répartira la dépense totale des travaux sur une série d'années et fixera pour chaque exercice, une limite qui ne pourra être franchie... Dans l'appréciation des charges publiques, nous nous sommes appliqués à ne laisser en dehors de la loi de finances aucune dépense ordinaire... Toutes les dépenses qu'exige l'entretien de notre organisation civile et militaire sont portées dans le budget... (qui) ...peut donc être considéré comme le tableau fidèle et complet des besoins ordinaires de l'Etat. Nous n'avons laissé en dehors que les dépenses des travaux publics extraordinaires »...

Ainsi, les chiffres du budget sont sous-estimés et la progression des dépenses publiques a dépassé le pourcentage de 20 % annoncé précédemment; les trois sous-fonctions transports, armée de terre et marine et donc les deux fonctions défense nationale et action économique doivent être appréciées en conséquence.

Or, ces deux fonctions sont celles qui, à dix ans d'intervalle, ont connu les plus fortes majorations; la défense nationale passe de 382 à 490 millions, l'action économique de 102 à 143. La défense nationale dépasse ainsi 38 % des dépenses publiques, soit le pourcentage le plus élevé de tous ceux qui figurent dans la série des tableaux de ventilation fonctionnelle. Ceux-ci ne couvrent certes pas les années de la première et de la seconde guerre mondiale, mais sous cette réserve, le très pacifique règne du roi Louis-Philippe n'en apparaît pas moins comme l'époque où les dépenses militaires ont été, relativement aux autres, les plus élevées. L'effort militaire a tout particulièrement porté sur la marine, dont les dépenses ont presque doublé de 1832 à 1842. Avec 4,90 %, la part du revenu national prélevé pour la défense n'en demeure pas moins inférieure aux 7,23 % de 1963 et en valeur constante, les dépenses militaires de 1842 équivalent à 1.225 millions de nouveaux francs 1963, somme bien modeste à côté des 20.158 millions inscrits dans la loi de finances de cette année.

Au sein de l'action économique, la progression la plus importante concerne l'agriculture qui s'élève de 12 à 32 millions. En revanche, la réduction de la charge de la dette et de l'administration générale, déjà sensible en 1832 par rapport à 1822, se poursuit : la dette ne dépasse guère 19 % des dépenses et l'administration générale n'atteint pas 18 %; ces deux rubriques dépassaient 26 % vingt ans auparavant et toutes deux réunies n'atteignent même plus le montant des seules dépenses de la défense nationale.

Ces réductions en pourcentage sont cependant des progressions en valeur absolue; en effet, en dehors des traits qui viennent d'être

mentionnés et qui ont paru les plus marquants, le budget de 1842 présente surtout par rapport à celui de 1832, une progression généralisée des dépenses dans tous les domaines. Cette progression, malgré les incertitudes qui s'attachent aux évaluations du revenu national, semble bien avoir été plus rapide que la progression de ce revenu : 10,65 % en 1822; 11,88 en 1832; 12,77 en 1842. L'Etat libéral de la première moitié du XIX[e] siècle subissait déjà nettement cette tendance à l'accroissement des dépenses publiques qui est un des traits essentiels de la période contemporaine; et cet accroissement était dû à la conjonction du coût plus élevé des dépenses traditionnelles et de l'extension des activités de l'Etat : si la répartition des dépenses entre les diverses fonctions est différente en 1842 de ce qu'elle est aujourd'hui, leur progression n'en intéresse pas moins toutes les rubriques et n'est donc pas particulière aux fonctions de l'Etat moderne.

4. — *Le budget de 1852.*

Le budget de 1852 est le premier budget du Second Empire, mais au moment où le projet a été présenté le coup d'Etat du 2 décembre n'était pas fait; ce que le présent paragraphe désigne sous le terme du budget de 1852 est en réalité le dernier projet de la seconde république.

Ce budget, comparé à celui de 1842, est caractérisé dans sa masse globale par une très faible progression, dans sa répartition fonctionnelle par deux mouvements très nets : la réduction des charges militaires et l'augmentation des dépenses d'action économique.

Avec un niveau de prix pratiquement stable, le total des dépenses publiques est passé de 1.277 à 1.368 millions, soit 8 % seulement de plus en dix ans; il ne représente plus que 11,40 % du revenu national au lieu de 12,77 %; même si ces pourcentages sont inexacts, le fait que sur cette dernière décade le rythme d'augmentation des dépenses publiques a été plus lent que celui du revenu national, paraît difficilement contestable.

La fonction « défense nationale » diminue de 490 à 375 millions, de 38,37 à 27,41 % des dépenses publiques, de 4,90 à 3,13 % du revenu national. Cette réduction des dépenses militaires a permis l'expansion en valeur absolue comme en valeur relative d'autres fonctions et au premier chef de l'action économique qui, avec 16,16 % des dépenses publiques, atteint déjà plus des trois quarts de la place qu'elle occupe en 1963 avec 23,35 %. L'accroissement incombe à la sous-fonction transports; il s'explique certes par le développement des chemins de fer, puisque le chapitre « établis-

BUDGET DE 1852

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 coefficient 250)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (12 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	253.292	633.230	18,52	2,11
dont :				
Gouvernement	10.038	25.095	0,73	0,08
Administration générale.	59.619	149.048	4,36	0,50
Services financiers	141.759	354.397	10,37	1,18
Cultes	41.876	104.690	3,06	0,35
Justice et Sécurité	78.334	195.835	5,73	0,65
dont :				
Justice	29.875	74.687	2,19	0,25
Services pénitentiaires..	14.659	36.648	1.07	0,12
Police	33.800	84.500	2.47	0,28
Relations extérieures	49.127	122.818	3,58	0,41
dont :				
Affaires étrangères	7.479	18.698	0,54	0,06
Colonies	18.359	45 898	1,34	0,15
Algérie et Sahara	23.289	58.222	1,70	0,20
Défense nationale	375.013	937.532	27,41	3,13
dont :				
Services communs	2.789	6.972	0,20	0,02
Armée de terre	277.750	694.375	20,30	2,32
Marine	94.474	236.185	6,91	0,79
Armée de l'air	—	—	—	0,29
Action culturelle	34.274	85.685	2,51	0,22
dont :				
Enseignement	25.679	64.198	1,88	0,07
Arts, lettres, recherche.	8.595	21.487	0,63	—
Action sociale	19.130	47.825	1,40	0,16
Anciens combattants	8.979	22.448	0,66	0,07
Action économique	220.920	552.300	16,16	1,84
dont :				
Agriculture	138.221	76.293	2,23	0,25
Transports	30.517	345.553	10,11	1,15
Energie	629	1.572	0,05	0,01
Industrie, commerce ...	19.140	47.850	1,40	0,16
Postes et télécommunic.	32.413	81.032	2,37	0.27
Logement, reconstruction, urbanisme	8.186	20.465	0,60	0,07
Dette	258.366	645.915	18,88	2,15
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	62.176	155.440	4,55	0,52
Total des dépenses	1.367.797	3.419.493	100,00	11,40
Total des budgets ..... (pour mémoire)	1.468.477	3.671.192	107,4	12.24

sement de grandes lignes de chemins de fer » s'inscrit pour 46,38 millions sur un total de 138,22 affectés à ladite sous-fonction; ces 46,38 millions représentent d'ailleurs la part principale du budget des travaux extraordinaires qui s'élève à 74 millions. Cependant, déduction faite des dépenses inhérentes aux chemins de fer, les autres dépenses de transport dépasseraient quatre-vingt-dix millions de francs, soit environ 7 % du budget; le pourcentage (5,90 %) qui représente l'ensemble des dépenses de transport en 1963 n'atteint pas ce chiffre.

La plupart des autres fonctions enregistrent des plus-values par rapport à 1842. Pour la première fois la rubrique Algérie et Sahara figure sur le tableau : 23 millions, 1,70 % des dépenses. Certes, depuis 1830, des dépenses ont été effectuées en Algérie, mais elles avaient surtout un caractère militaire et la présentation budgétaire ne permettait pas de les isoler. La plupart d'entre elles sont encore, en 1852, inscrites au budget du ministère de la guerre mais elles ont un caractère civil; les dépenses à caractère militaire, difficiles à isoler, demeurent englobées dans la fonction défense nationale.

La même remarque est valable pour les dépenses inscrites sous la rubrique « colonies ». Encore modestes, 1,34 % de l'ensemble, elles n'en connaissent pas moins une progression assez rapide : 6 millions en 1822 et en 1832, 13 en 1842, 18 en 1852, parallèle à celle des surfaces rattachées à la souveraineté française.

L'action culturelle, avec plus de 34 millions et 2,51 % des dépenses, atteint pour la première fois un chiffre qui n'est pas négligeable; les dépenses d'enseignement qui en sont la part essentielle sont passées de 5 millions en 1822 à 7 en 1832, 16 en 1842, 26 en 1852.

Le coût des deux fonctions traditionnelles, pouvoirs publics et administration générale, d'une part, justice et sécurité d'autre part, s'accroît nettement. Pour la première, les dépenses d'administration générale du ministère de l'intérieur notamment, passent de moins de 30 à plus de 50 millions; mais celles des services financiers et des cultes augmentent également en valeur absolue et en pourcentage; seules les dépenses du gouvernement, déchargées de la liste civile, sont en régression. Quant à celles qui sont inscrites dans la fonction justice et sécurité, soit 78 millions et 5,73 % des dépenses au lieu de 37 millions et 4,45 %, elles sont toutes en accroissement sensible, aussi bien les services judiciaires, que les services pénitentiaires et la police.

Un exemple de stabilité et même de régression en valeur absolue entre 1822 et 1852 mérite d'être souligné : les dépenses de la

rubrique affaires étrangères n'atteignent en 1852 que 7.479.000 francs, soit 0,54 % de l'ensemble, au lieu de 7.870.000 et 0,92 % trente ans auparavant. La diplomatie, considérée comme une des fonctions fondamentales de l'Etat libéral était assurée à vraiment peu de frais.

5. — *Le budget de 1862.*

Le budget du Second Empire à son apogée. Hausse du revenu national, hausse des prix également, hausse encore plus rapide du volume des dépenses publiques qui sont portées en dix ans de 1.368 à 1.848 millions, soit une augmentation de 35 %; elles représentent 12,32 % du revenu national au lieu de 11,40. La hausse des prix limite toutefois l'augmentation des dépenses en valeur réelle à 24 % environ.

Les modifications dans la répartition fonctionnelle des dépenses sont modestes :

En diminution relative et même absolue : l'Algérie et le Sahara, malgré l'existence d'une section spéciale « gouvernement général de l'Algérie » dans le budget du ministère de la guerre, les colonies, l'action culturelle, tant en ce qui concerne l'enseignement que les autres dépenses culturelles. La progression des dépenses d'action économique a tout juste suivi celle des prix; elles ne représentent plus que 13,82 % au lieu de 16,16 % de l'ensemble; les dépenses pour les transports, l'agriculture, l'industrie et le commerce, n'ont pas enregistré de variations sensibles; parmi les premières, qui constituent la part la plus importante de l'action économique, l'aide de l'Etat pour l'établissement des grandes lignes de chemins de fer n'apparaît que pour 12,54 millions; l'époque est celle de la rentabilité des lignes de chemins de fer limitées aux principaux axes de circulation du pays; seule progresse la sous-fonction « postes et télécommunications », qui poursuit un mouvement ininterrompu; depuis 1822, elle a représenté de décade en décade, en pourcentage des dépenses publiques : 1,41, 1,73, 2,16, 2,37 et enfin 3,21 % en 1862; en pourcentage du revenu national : 0,15, 0,20, 0,28, 0,27 et 0,39. Les postes et télécommunications tiennent dès lors, dans l'action économique de l'Etat, la seconde place après les transports; cette situation n'a guère changé depuis un siècle.

En progression, les dépenses du gouvernement, par suite notamment de l'inscription d'une liste civile de 25 millions pour l'empereur; la dette qui passe de 18,88 à 20,12 % des dépenses publiques, la défense nationale qui, à 28,74 % au lieu de 27,42 % dix ans auparavant, est loin d'occuper la place qui était la sienne sous Louis-Philippe ; l'action sociale qui consiste seulement en des

BUDGET DE 1862

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 230)	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national (15 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	352.867	811.594	19,10	2,35
dont :				
Gouvernement	36.524	84.005	1,98	0,24
Administration générale.	77.334	177.868	4.18	0,51
Services financiers	186.488	428.922	10,09	1,24
Cultes	52.521	120.799	2,85	0,36
Justice et Sécurité	103.271	237.523	5,54	0,69
dont :				
Justice	36.249	83.373	1,96	0,24
Services pénitentiaires..	24.145	55.533	1,31	0,16
Police	42.877	98.617	2,27	0,29
Relations extérieures	53.051	122.017	2,88	0,36
dont :				
Affaires étrangères	13.246	30.466	0,72	0,09
Colonies	17.995	41.388	0,98	0,12
Algérie et Sahara	21.810	50.163	1,18	0,15
Défense nationale	531.150	1.221.645	28,74	3,54
dont :				
Services communs	1.206	2.774	0,07	0,01
Armée de terre	403.730	928.579	21,84	2,69
Marine	126.214	290.292	6,83	0,84
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	32.204	74.069	1,75	0,21
dont :				
Enseignement	24.878	57.219	1,35	0,16
Arts, lettres, recherche.	7.326	16.850	0,40	0,05
Action sociale	31.176	71.705	1,69	0,21
Anciens combattants	10.324	23.745	0,56	0,07
Action économique	255.393	587.404	13,82	1,70
dont :				
Agriculture	29.013	66.730	1,57	0,20
Transports	144.259	331.796	7,80	0,96
Energie	1.015	2.334	0,05	0,01
Industrie, commerce ...	21.963	50.515	1,19	0,14
Postes et télécommunic.	59.143	136.029	3,21	0,39
Logement, reconstruction, urbanisme	16.046	36.906	0,87	0,10
Dette	371.869	855.299	20,12	2,48
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	91.048	209.410	4,93	0,61
Total des dépenses	1.848.399	4.251.317	100,00	12,32
Total des budgets ..... (pour mémoire)	2.021.263	4.648.905	109,3	13,47

secours et qui avec 1,69 % des dépenses publiques demeure négligeable, le logement et l'urbanisme, d'importance encore moindre avec 0,87 % des dépenses publiques et 16 millions de francs dont 8,8 figurent à un chapitre intitulé « part contributive de l'Etat pour l'ouverture ou l'achèvement de diverses grandes voies de communication dans Paris ».

Tous ces mouvements n'ont pas une grande signification; les changements de régime, le passage de la royauté à la république, puis à l'empire, n'a pas de répercussions bien nettes sur les dépenses budgétaires et les fonctions assumées par l'Etat. La fonction « police et maintien de l'ordre » qui semblait, *a priori*, devoir connaître une augmentation sensible sous un régime autoritaire, diminue de 1852 à 1862, de 2,47 à 2,27 % de l'ensemble des dépenses. Ces chiffres sont toutefois quelque peu faussés par l'inclusion dans cette rubrique des dépenses de la gendarmerie dont le caractère policier est discutable; les dépenses du ministère de l'intérieur qui sont des dépenses de police au sens le plus exact du terme, progressent de 3,1 millions en 1852 à 10,8 en 1862; elles demeurent cependant inférieures à 0,6 % des dépenses publiques alors qu'en 1963, dans un budget pourtant gonflé par les interventions économiques et sociales et par les dépenses d'enseignement, elles sont plus de trois fois supérieures avec un pourcentage d'environ 2 %.

6. — *Le budget de 1872.*

Le budget de 1872 est caractérisé par rapport à celui de 1862 par une augmentation relativement forte de la somme globale des dépenses et par la place importante occupée par les charges de la dette.

L'ensemble des dépenses a progressé de 38 % alors que le niveau des prix ne s'est pas sensiblement modifié. Cette progression est plus rapide que celle du revenu national, dont plus de 15 % sont ainsi affectés à la couverture de charges publiques.

La répartition fonctionnelle de ces dépenses n'enregistre qu'une modification significative : les charges de la dette portées de 372 à 760 millions; elles représentent 29,68 % des dépenses au lieu de 20,12 dix ans plus tôt, et 4,47 % du revenu national au lieu de 2,48. Là, est la seule conséquence indiscutable dans les dépenses bugdétaires de la guerre toute proche de 1870-71, la couverture des dépenses pendant les hostilités et surtout l'indemnité à verser à l'Allemagne ayant exigé des émissions d'emprunts massives.

La réduction des dépenses militaires (en pourcentage mais non en valeur absolue depuis 1862) ne compense pas l'alourdissement

BUDGET DE 1872

FONCTIONS	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 220)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (17 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	393.786	866.329	15,37	2,31
dont :				
Gouvernement	8.945	19.679	0,35	0,05
Administration générale.	132.769	292.092	5,18	0,78
Services financiers	192.198	422.836	7,50	1,13
Cultes	59.874	131.722	2,34	0,35
Justice et Sécurité	141.822	312.008	5,53	0,83
dont :				
Justice	36.523	80.350	1.42	0,21
Services pénitentiaires..	20.424	44.933	0,80	0,12
Police	84.875	186.725	3,31	0,50
Relations extérieures	78.087	171.791	3,06	0,46
dont :				
Affaires étrangères	14.657	32.245	0,58	0,09
Colonies	25.585	56,287	1,00	0,15
Algérie et Sahara	37.845	83.259	1,48	0,22
Défense nationale	600.195	1.320.429	23,42	3,53
dont :				
Services communs	28. 012	61.626	1,09	0,17
Armée de terre	442.489	973.476	17,27	2,60
Marine	129.694	285.327	5,06	0,76
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	57.949	127.488	2,26	0,34
dont :				
Enseignement	46.421	102.126	1,81	0,27
Arts, lettres, recherche.	11.528	25.362	0,45	0,07
Action sociale	53.328	117.322	2,08	0,31
Anciens combattants	14.791	32.540	0,58	0,09
Action économique	329.358	724.588	12,85	1,94
dont :				
Agriculture	66.433	146.153	2,59	0,40
Transports	169.935	373.857	6,63	1
Energie	1,260	2.772	0,05	—
Industrie, commerce ...	2.076	4.567	0,08	0,01
Postes et télécommunic.	89.654	197.239	3,50	0,53
Logement, reconstruction, urbanisme	9.500	20.900	0,37	0,06
Dette	760.553	1.673217	29,68	4,47
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	122.942	270.472	4,80	0,72
TOTAL DES DÉPENSES	2.562.311	5.637.084	100,00	15,06
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	2.815.022	6.193.048	109,9	16,55

des charges de la dette publique; les dépenses militaires atteignent encore 23,42 % de l'ensemble des dépenses.

Les autres évolutions présentent peu d'intérêt : suppression de la liste civile de l'empereur qui ramène les dépenses du gouvernement à un très faible pourcentage (0,35 % de l'ensemble) ; réduction des dépenses des services financiers et des cultes, mais accroissement des dépenses d'administration générale; par solde cependant, le pourcentage de la fonction pouvoirs publics et administration générale diminue de 19,10 à 15,37 %. Mouvements divergents également dans l'action économique : réduction des transports, de l'industrie et du commerce, augmentation de l'agriculture et des postes, mais par solde, légère diminution d'ensemble de 13,82 à 12,85 %. En revanche, l'action culturelle, l'action sociale, les dépenses pour l'Algérie, le Sahara et les colonies, toutes d'ailleurs de très faible importance, enregistrent quelques plus-values. Les dépenses de la police doublent en valeur absolue et atteignent 3,31 % au lieu de 2,27 % en 1862.

7. — *Le budget de 1882.*

Le trait caractéristique de ce budget est l'importance de l'action économique qui atteint 883 millions soit 23,90 % de l'ensemble des dépenses budgétaires, pourcentage à peu près identique à celui de 1963 (23,35 %) ; 635 millions, soit 17 % concernent des transports; mais les dépenses en faveur de l'agriculture, 107 millions, soit près de 3 %, et des postes et télécommunications, 137 millions, soit 3,7 %, ont, elles aussi depuis 1872, progressé plus vite que l'ensemble du budget; l'action économique devient ainsi la plus importante des fonctions, légèrement supérieure à la défense nationale. Seules les charges de la dette qui ont un caractère non fonctionnel sont plus élevées, de très peu d'ailleurs, avec 24,07 % des dépenses.

En 1822, les trois fonctions principales qu'exprimaient des pourcentages analogues étaient la « défense nationale », « la dette » et l'« administration générale ». La substitution sur cette liste de l'action économique à l'administration générale témoigne clairement de l'évolution qui s'est produite au cours du XIX[e] siècle dans les fonctions de l'Etat.

Les dépenses de transport atteignent alors leur sommet de toute l'histoire financière de la France; les pourcentages supérieurs à 17 % des dépenses et 3 % du revenu national ne seront jamais retrouvés. Une grande partie de ces dépenses est inscrite dans le budget des dépenses sur ressources extraordinaires, c'est-à-dire des dépenses qui doivent être couvertes par une émission de rentes 3 % amortissable. Ce budget extraordinaire de 559 millions est

BUDGET DE 1882

FONCTIONS	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 240)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (20 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	424.437	1.018.649	11,48	2,12
dont :				
Gouvernement	12.691	30.458	0,34	0,06
Arministration générale.	142.016	340.838	3,84	0,71
Services financiers	208.851	501.244	5,65	1,04
Cultes	60.879	146.109	1,65	0,31
Justice et Sécurité	138.665	332.796	3,75	0,69
dont :				
Justice	39.168	94.003	1,06	0,19
Services pénitentiaires..	35.985	86.364	0,97	0,18
Police	63.512	152.429	1,72	0,32
Relations extérieures	78.173	187.615	2,12	0,39
dont :				
Affaires étrangères	13.703	32.887	0,37	0,07
Colonies	26.175	62.820	0,71	0,13
Algérie et Sahara	38.295	91.908	1,04	0,19
Défense nationale	859.461	2.062.706	23,25	4,30
dont :				
Services communs	20.254	48.610	0,55	0,10
Armée de terre	630.524	1.513.257	17,06	3,15
Marine	208.683	500.839	5,64	1,05
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	109.868	263.683	2,97	0,55
dont :				
Enseignement	93.863	225.271	2,54	0,47
Arts, lettres, recherche.	16.005	38.412	0,43	0,08
Action sociale	74.494	178.786	2,02	0,37
Anciens combattants	21.436	51.446	0,58	0,11
Action économique	883.314	2.119.954	23,90	4,41
dont :				
Agriculture	107.022	256.853	2,89	0,54
Transports	635.573	1.525.375	17,20	3,18
Energie	1.190	2.856	0.03	—
Industrie, commerce ...	2.843	6.824	0,08	0,01
Postes et télécommunic.	136.686	328.046	3,70	0,68
Logement, reconstruction, urbanisme	28.445	68.268	0,77	0,14
Dette	889.767	2.135.441	24,07	4,45
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	188.105	451.452	5,09	0,95
TOTAL DES DÉPENSES	3.696.165	8.870.796	100,00	18,48
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	3.854.369	9.250.486	104,3	19,27

aussi un budget d'investissements : militaires pour 90 millions, civils pour 469 parmi lesquels les grands travaux publics pour 454 millions concernent surtout les transports.

Les chemins de fer sont sous des formes diverses, les principaux bénéficiaires de ces dépenses : études et travaux exécutés par l'Etat (260 millions), achèvement des lignes rachetées par l'Etat (27 millions) au budget extraordinaire; annuités aux compagnies concessionnaires (16 millions) et garanties d'intérêt aux compagnies de chemins de fer (34 millions) au budget ordinaire sont les principaux chapitres. Le réseau ferré, qui bénéficie d'un quasi-monopole pour les transports intérieurs, tend alors à s'étendre sur la totalité du territoire. Le fait toutefois que cette extension nécessite l'aide de l'Etat montre que le transport par fer est déjà un service public qui doit obéir à d'autres considérations que la rentabilité; il laisse également présager les énormes difficultés financières auxquelles se heurteront les chemins de fer dès qu'ils perdront leur monopole de fait. La première politique systématique d'investissements de l'Etat qui a consisté à étendre le réseau ferré en dehors des grands axes de circulation, où sa rentabilité était assurée posait ainsi un des problèmes financiers permanents de la France contemporaine : le déficit des chemins de fer. A une époque où le « désert français » était dénoncé sous la forme plus sentimentale qu'aujourd'hui d'exode rural ou d'abandon des campagnes, cette politique des transports, qui fut un énorme gaspillage de capitaux, était principalement inspirée par ce qui serait appelé aujourd'hui une politique d'expansion régionale; le chemin de fer, alors symbole du progrès technique et de la civilisation moderne, devait apporter richesse et prospérité dans toutes les régions du pays et empêcher le dépeuplement des campagnes; le gaspillage des deniers publics au bénéfice d'intérêts particuliers se poursuivait déjà sous le couvert de brillantes généralités et d'idéaux élevés.

Les chemins de fer ne sont pas toutefois les seuls bénéficiaires des dépenses de transport puisqu'avec 354 millions, ils n'en représentent qu'un peu plus de la moitié : les routes, les ponts, les ports, la navigation fluviale font l'objet de crédits importants.

L'accroissement des dépenses de travaux publics et d'une manière plus générale d'action économique ne suffit pas à expliquer celui des dépenses publiques. Celles-ci ont été, en effet, portées en dix ans de 2.562 à 3.854 millions, soit une plus-value de 44 %. Les prix ayant baissé entre ces deux dates, l'accroissement en valeur réelle est de près de 60 %. Les dépenses, en progression sensiblement plus rapide que le revenu national, s'élèvent de 15 à 18,5 % de ce dernier.

Comme la fonction « action économique », les dépenses d'enseignement et d'urbanisme ont progressé plus vite que l'ensemble; elles demeurent cependant modestes avec un pourcentage de 2,54 pour les premières et de 0,77 pour les secondes.

Ont suivi la même évolution que l'ensemble : la défense nationale qui représente près du quart du budget, l'action sociale, les dépenses d'action culturelle autres que l'enseignement, celles du gouvernement, celles en faveur des anciens combattants, ces quatre dernières rubriques étant d'ailleurs négligeables.

Les dépenses d'administration générale, les services financiers, les cultes, les dépenses de justice et de sécurité à l'exception des services pénitentiaires, les dépenses pour les relations extérieures, les colonies, l'Algérie et le Sahara n'ont que peu augmenté et, toutes réunies, équivalent à peine aux dépenses de transport.

8. — *Le budget de 1892.*

En 1892, l'action économique a perdu l'importance qu'elle avait en 1882 : 543 millions au lieu de 883. La fièvre des transports est tombée; les dépenses qui les concernent ont été ramenées de 635 à 321 millions et ne représentent plus de 8,74 % de l'ensemble des dépenses au lieu de 17,19 %. Surtout, leur caractère n'est plus le même que dix ans plus tôt; les investissements ont fait place aux charges de la dette, aux subventions, aux garanties d'intérêt, aux annuités aux compagnies concessionnaires; les investissements mal dirigés des années précédentes commencent à peser sur les finances publiques.

L'intervention de l'Etat dans l'économie ne s'est pas seulement réduite dans le domaine des transports, mais également dans celui de l'agriculture à laquelle ne sont consacrés que 76 millions au lieu de 107 dix ans plus tôt, 2,07 des dépenses au lieu de 2,89 %.

En fait, en 1892, comme à toutes les époques, l'aide à l'agriculture doit être cherchée davantage dans les privilèges fiscaux avoués ou occultes et dans la protection du marché intérieur vis-à-vis de la concurrence étrangère, que dans les dépenses budgétaires.

Cependant, les deux rubriques : énergie d'une part, commerce et industrie d'autre part, s'accroissent tout en demeurant négligeables; quant aux dépenses des postes et télécommunications, elles demeurent stables malgré l'apparition d'un budget annexe des téléphones.

Presque toutes les autres fonctions enregistrent une légère augmentation en valeur absolue et en pourcentage qui compense à peu près exactement les réductions de dépenses constatées pour l'action économique. La plus importante est la défense nationale

BUDGET DE 1892

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 270)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (24 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	442.254	1.194.086	12,05	1,84
dont :				
Gouvernement	13.375	36.113	0,36	0,05
Administration générale.	164.523	444.212	4,48	0,68
Services financiers	215.237	581.140	5,87	0,90
Cultes	49.119	132.621	1,34	0,21
Justice et Sécurité	123.095	332.357	3,35	0,51
dont :				
Justice	39.600	106.920	1,08	0,16
Services pénitentiaires..	29.602	79.925	0,80	0,12
Police	53.893	145.512	1,47	0,23
Relations extérieures	153.808	415.282	4,19	0,64
dont :				
Affaires étrangères	28.274	76.340	0,77	0,12
Colonies	60.500	163.350	1,65	0,25
Algérie et Sahara	65.034	175.592	1,77	0,27
Défense nationale	972.422	2.625.559	26,49	4,05
dont :				
Services communs	53.580	144.666	1,46	0,22
Armée de terre	692.772	1.870.484	18,87	2,89
Marine	226.070	610.389	6,16	0,94
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	205.381	554.529	5,60	0,86
dont :				
Enseignement	189.128	510.646	5,15	0,79
Arts, lettres, recherche.	16.253	43.883	0,45	0,07
Action sociale	80.263	216.710	2,19	0,33
Anciens combattants	16.059	43.359	0,44	0,07
Action économique	542.614	1.465.058	14,78	2,26
dont :				
Agriculture	76.001	205.203	2,07	0,32
Transports	320.986	866.662	8,74	1,34
Energie	4.323	11.672	0,12	0,01
Industrie, commerce ...	4.528	12.226	0,12	0,02
Postes et télécommunic.	136.776	369.295	3,73	0,57
Logement, reconstruction, urbanisme	5.808	15.681	0,16	0,02
Dette	907.296	2.449.699	24,72	3,79
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	221.226	597.310	6,03	0,92
Total des dépenses	3.670.226	9.909.610	100,00	15,29
Total des budgets ..... (pour mémoire)	3.779.498	10.204.645	103,00	15,75

avec 26,49 % de dépenses au lieu de 23,42 %; la dette atteint 24,72 %, chiffre pratiquement inchangé.

Les comparaisons sont d'autant plus faciles entre le budget de 1882 et celui de 1892 que le montant total est demeuré stable : 3.696 et 3.670 millions respectivement. En valeur réelle, la baisse des prix enregistrée, entre les deux dates est suffisamment nette pour que le budget de 1892 puisse, lui aussi, être considéré comme supérieur à celui de la décade précédente; exprimées en nouveaux francs 1963, les dépenses publiques atteignent en effet 9,9 milliards en 1892, environ 1 milliard de plus qu'en 1882, soit une augmentation de 11 %.

9. — *Le budget de 1902.*

Au contraire, au cours des dix années suivantes, les dépenses publiques sont demeurées parfaitement stables; une pause est enregistrée dans le mouvement d'accroissement ininterrompu des dépenses publiques. Elles diminuent même légèrement à 3.574 millions au lieu de 3.670 millions et elles peuvent être d'autant mieux comparées d'une décade à l'autre que les prix sont demeurés stables. Ainsi, exprimées en pourcentage d'un revenu national dont la hausse se poursuit régulièrement, les charges publiques ont-elles décru de 18,5 % en 1882 à 15,3 % en 1892 et 12,8 % en 1902, pourcentage du même ordre de grandeur que dans la première moitié du XIX^e siècle. Pourtant, les fonctions assumées par l'Etat sont plus nombreuses; celui-ci supporte de lourdes charges militaires et le poids de la dette demeure considérable. Mais, au cours de cette période, les affaires publiques sont gérées avec économie et la progression du revenu national est plus rapide que celle des besoins de l'Etat.

Cette stabilité de l'ensemble ne s'étend pas aux composants où quelques évolutions significatives peuvent être relevées, notamment celle de l'action culturelle, plus particulièrement de l'enseignement qui traduit à la fois l'idéologie et la politique de la troisième république, à son apogée. Les dépenses d'enseignement atteignent en 1902, 239 millions, 6,69 % des dépenses publiques. Leur progression est ininterrompue depuis les débuts de la république : 46 millions en 1872 ; 94 en 1882, 189 en 1892, 239 en 1902, soit respectivement : 1,81, 2,54, 5,15 et 6,69 % des dépenses. La progression ne devait pas cesser jusqu'à la guerre de 1914. Dans le budget de 1912, ces dépenses atteindront 251 millions et 7,20 % des dépenses.

Les dépenses de l'administration générale et des pouvoirs publics ne s'élèvent plus qu'à 10 % de l'ensemble contre 12,05 % dix ans auparavant; elles poursuivent donc leur lent mouvement de

BUDGET DE 1902

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 270)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (28 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	357.371	964.901	10,00	1,28
dont :				
Gouvernement	13,464	36.353	0,38	0,05
Administration générale.	39,015	105.340	1,09	0,14
Services financiers	256 946	693.754	7,19	0,92
Cultes	47,946	129.454	1,34	0,17
Justice et Sécurité	136.257	367.894	3,81	0,49
dont :				
Justice	39.791	107.436	1,11	0,14
Services pénitentiaires..	25.619	69,171	0,72	0,09
Police	70.847	191.287	1,98	0,26
Relations extérieures	156.718	423.139	4,38	0,56
dont :				
Affaires étrangères	17,374	46.910	0,48	0,06
Colonies	120 302	324.815	3,37	0,43
Algérie et Sahara	19,042	51.414	0,53	0,07
Défense nationale	1.094.342	2.954.723	30,62	3,91
dont :				
Services communs	29 322	79.169	0,82	0,11
Armée de terre	739.289	1.996.080	20,68	2,64
Marine	325.731	879.474	9,12	1,16
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	257.034	693.992	7,19	0,92
dont :				
Enseignement	238 958	645.187	6,69	0,85
Arts, lettres, recherche..	18,076	48.805	0,50	0,07
Action sociale	49.924	134.795	1,40	0,18
Anciens combattants	9.286	25.072	0,26	0,03
Action économique	560.856	1.514.311	15,70	2,00
dont :				
Agriculture	53.399	144.177	1,49	0,19
Transports	278.788	752.728	7,80	0,99
Energie	2.035	5.494	0,06	0,01
Industrie, commerce ...	5.769	15.576	0,17	0,02
Postes et télécommunic.	220.865	596.336	6,18	0,79
Logement, reconstruction, urbanisme	3.000	8.100	0,08	0,01
Dette	910.515	2.458.391	25,48	3,25
Autres déponses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	38.748	104.620	1,08	0,13
Total des dépenses	3.574.051	9.649.938	100,00	12,76
Total des budgets ..... (pour mémoire)	3.744.685	10.110.650	104,,80	13,37

régression; en 1902, la cause de ce mouvement est dans une diminution très importante des dépenses d'administration générale proprement dite, non compensée par l'augmentation de celles des services financiers. Cette diminution s'explique par la disparition de budget des « dépenses sur ressources spéciales » qui existait en 1892, comme d'ailleurs en 1882 et 1872. Dans ce budget, figuraient notamment les dépenses ordinaires et extraordinaires des départements dont une grande partie était rattachée à la fonction « administration générale). Ces dépenses à caractère plus local que national étant désormais rattachées aux budgets départementaux, cette fonction ne figure en 1902 que pour 1,09 % des dépenses au lieu de 4,48 % dix ans plus tôt.

La rubrique « Algérie et Sahara », qui s'élevait en 1892 à 65 millions, soit 1,77 % de l'ensemble, a pratiquement disparu. Le crédit de 19 millions qui y est inscrit n'est qu'une subvention à l'Algérie pour garanties d'intérêts aux compagnies de chemins de fer algériens. La section du budget du ministère de l'intérieur affectée au gouvernement général de l'Algérie a disparu; les dépenses qui y figuraient et celles qui étaient éparses dans divers budgets sont, en 1902, inscrites au budget de l'Algérie, collectivité locale décentralisée, distincte de l'Etat.

Mention doit enfin être faite de la stabilité des dépenses affectées à la dette publique 25,48 % au lieu de 24,72 en 1892, et de la progression non négligeable de la fonction « défense nationale » qui dépasse le milliard de francs à 1.094 millions et atteint 30,62 % des dépenses.

10. — *Le budget de 1912.*

Il est le dernier avant la guerre de 1914-18 dans la série des budgets étudiés. Il ne permet pas de diagnostiquer cette fameuse « course aux armements » dénoncée par tant d'historiens. Certes, de 1902 à 1912, les dépenses de la défense nationale ont été portées de 1094 à 1409 millions, en augmentation de 28 %, mais au cours de la même période, les prix se sont élevés de près de 20 % et l'augmentation en valeur réelle peut être ramenée à moins de 8 %. En tout cas, les dépenses de la défense nationale se sont accrues moins rapidement que l'ensemble des charges publiques en plus-value nominale de 36 %. Les dépenses de la marine et de l'armée de terre n'ont pas suivi une évolution parallèle; les dernières ont diminué en valeur relative par rapport à l'ensemble du budget : les premières atteignent, avec une charge de 446 millions, le pourcentage le plus élevé de toute la série des budgets étudiés, soit 9,15 % après 9,12 en 1902, 6,16 en 1892, 5,64 en 1882 et 5,06 en

BUDGET DE 1912

Fonctions	En milliers de francs courants	En milliers de F 1963 (coefficient 230)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (36 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	422.283	971.251	8,66	1,17
dont :				
Gouvernement	19.973	45.938	0,41	0,05
Administration générale.	69.033	158.776	1,42	0,19
Services financiers	324.000	745.200	6,64	0,90
Cultes	9,277	21.337	0,19	0,03
Justice et Sécurité	176.670	406.341	3,62	0,49
dont :				
Justice	44.886	103.238	0,92	0,12
Services pénitentiaires..	27.240	62.652	0,56	0,08
Police	104.544	240.451	2,14	0,29
Relations extérieures	137.906	317.184	2,83	0,39
dont :				
Affaires étrangères	21.920	50.416	0,45	0,06
Colonies	99.431	228.691	2,04	0,28
Algérie et Sahara	16.555	38.077	0,34	0,05
Défense nationale	1.409.157	3.241.061	28,91	3,91
dont :				
Services communs	49.410	113.643	1,01	0,14
Armée de terre	913.617	2.101.319	18,75	2,54
Marine	446.130	1.026.099	9,15	1,23
Armée de l'air	—	—	—	—
Action culturelle	375.064	862.647	7,69	1,04
dont :				
Enseignement	351.082	807.489	7,20	0,98
Arts, lettres, recherche.	23.982	55.158	0,49	0,06
Action sociale	221.228	508.824	4,54	0,62
Anciens combattants	17.540	40.342	0,36	0,05
Action économique	1.216.461	2.797.860	24,96	3,38
dont :				
Agriculture	65.746	151.216	1,35	0,18
Transports	803.720	1.848.556	16,49	2,24
Energie	3.559	8,186	0,07	—
Industrie, commerce ...	8.331	19.161	0,17	0,02
Postes et télécommunic.	335.105	770.741	6,88	0,94
Logement, reconstruction, urbanisme	3.000	6.900	0,06	—
Dette	849.733	1.954.386	17,43	2,36
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	45.665	105.030	0,94	0,13
Total des dépenses	4.874.707	11.211.826	100,00	13,54
Total des budgets ..... (pour mémoire)	5.207.546	11.977.356	106.80	14,46

1872. Ces chiffres traduisent les rivalités des impérialismes européens dans l'ensemble du monde, bien davantage que la préparation à un conflit mondial, dont nul gouvernement n'imaginait à l'époque, l'extension qu'il allait prendre.

Les résultats d'une politique d'austérité financière s'inscrivent dans les charges de la dette; à dix ans d'intervalle elles ont décru de 910 à 850 millions et ne représentent plus que 17,43 % des dépenses au lieu de 25,48 %. Les luttes politiques qui ont abouti à la séparation de l'église et de l'Etat se traduisent dans la quasi-disparition de la rubrique « cultes » ramenée à moins de dix millions et d'un cinq centième des dépenses. D'ailleurs, l'importance de cette rubrique n'avait cessé de diminuer en valeur relative depuis la restauration; cette évolution traduisait la défaveur croissante de l'église auprès des pouvoirs publics : 4,15 en 1822, 3,60 en 1832, 2,80 en 1842, 3,06 en 1852, 2,85 en 1862, 2,34 en 1872, 1,65 en 1882, 1,34 en 1892, 1,34 en 1902 et 0,19 en 1912.

Le dernier trait marquant de ce budget est la vive progression des charges de l'action économique et de l'action sociale. Pour apprécier les premières qui s'élèvent à 1.216 millions, soit presque exactement le quart des dépenses publiques, compte doit toutefois être tenu des dépenses inscrites au budget annexe des chemins de fer de l'Etat soit, net, 452 millions. Si le fonctionnement des chemins de fer, dans le cadre du budget, est considéré comme une extension du rôle de l'Etat dans l'économie par l'intermédiaire des finances publiques, ces dépenses doivent figurer dans la rubrique « transports » de l'action économique. Si, au contraire, le budget annexe des chemins de fer de l'Etat est considéré comme une entreprise nationalisée dont les dépenses et les recettes figurent dans un budget faute d'une autre formule juridique, le souci de permettre une comparaison avec le budget actuel qui n'englobe pas les entreprises nationalisées, conduirait logiquement à éliminer ces 452 millions de la ventilation budgétaire. Les dépenses de l'action économique ne représenteraient plus dès lors que 17,29 % de l'ensemble au lieu de 24,96 % et celles des transports 7,95 % au lieu de 16,49 %; elles seraient ainsi du même ordre de grandeur qu'en 1902 et 1892.

Enfin, l'action sociale commence une ascension qui en fera une des principales fonctions de l'Etat dans le courant du XX^{e} siècle. En 1912, existe un ministère du travail et de la prévoyance sociale qui ne groupe pas même la moitié des dépenses inscrites à la rubrique action sociale. Celle-ci coûte peu tant qu'elle se limite à un contrôle ou à une surveillance qui portent sur l'application des lois sociales; elle met au contraire en jeu des sommes considérables

dès qu'elle se traduit par des transferts au bénéfice de catégories de la population considérées comme défavorisées. Or, ces dépenses de transfert apparaissent nettement en 1912; par exemple, au ministère de l'intérieur, 48 millions pour l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, 14 millions pour les enfants assistés, 10,8 millions pour l'assistance à certains bénéficiaires de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes; au ministère du travail, subventions et bonifications d'intérêts aux sociétés de secours mutuels 8,3 millions, allocations viagères des assurés obligatoires, 40,5 millions, majorations et bonifications des assurés facultatifs, 9,9, millions, allocations au décès, 12,4 millions, allocations de gestion et allocations forfaitaires, 17,1 millions, etc... Après la guerre, les dépenses de transfert à caractère social vont prendre un développement considérable, sous la forme notamment de pensions aux anciens combattants et autres victimes de la guerre.

11. — *Le budget de 1922.*

L'ère de la stabilité s'est terminée avec la guerre de 1914. Au cours du XIX^e^ siècle, les prix avaient, certes, connu d'amples oscillations, mais autour d'une moyenne qui demeurait stable.

Sous réserve de l'incertitude qui s'attache à l'évaluation du niveau des prix au début du XIX^e^ siècle, mais qui ne semble pas susceptible de se traduire par une erreur de plus de 10 à 15 %, le coefficient de réévaluation calculé sur la moyenne des prix de gros et des prix de détail sur la base 1963 = 100, exprimée en nouveaux francs, était de 250 en 1822 et de 230 en 1912. Calculer les budgets fonctionnels en francs constants n'aurait pas était bien nécessaire si la présente étude avait seulement porté sur les années antérieures à 1914.

Désormais, la hausse continue et irréversible des prix nominaux, et parallèlement des budgets, s'impose comme un dogme; les comparaisons d'une année sur l'autre doivent tenir compte d'abord des variations de prix. De ce fait, le pourcentage par rapport à l'ensemble du budget d'une part, au revenu national d'autre part, sont d'un emploi plus commode que les chiffres absolus; l'influence des fluctuations de prix y est en effet neutralisée puisque le total des dépenses d'une part, le montant du revenu national d'autre part, subissent, comme chaque catégorie particulière de dépenses, l'influence de la hausse des prix.

Le budget de 1922 est caractérisé par le gonflement de la masse des dépenses publiques et par les séquelles de la première guerre mondiale. Le gonflement de la masse des dépenses est considérable: moins de 5 milliards en 1912, plus de 34 en 1922. Il est loin d'être

BUDGET DE 1922

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 70)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (140 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	1.997,28	1.398,10	5,87	1,43
dont :				
Gouvernement	40,57	28,40	0,12	0,03
Administration générale.	224,22	156,95	0.66	0,16
Services financiers	1.716,30	1.201,41	5,04	1,23
Cultes	16,19	11,34	0,05	0,01
Justice et Sécurité	520,98	364,69	1,53	0,37
dont :				
Justice	120,03	84,02	0,35	0,09
Services pénitentiaires..	87,83	61,48	0,26	0,06
Police	313,12	219,19	0,92	0,22
Relations extérieures	239,78	167,85	0,70	0,16
dont :				
Affaires étrangères	189,09	132,36	0,56	0,13
Colonies	38,29	26,80	0,11	0,03
Algérie et Sahara	12,40	8,69	0,03	—
Défense nationale	5.555,80	3.889,06	16,33	3,97
dont :				
Services communs .. .	305,13	213,59	0,90	0,22
Armée de terre	3,992,34	2.794,64	11,74	2,85
Marine	979,99	685,99	2,88	0,70
Armée de l'air	278,34	194,84	0,81	0,20
Action culturelle	1.814,22	1.269,95	5,33	1,30
dont :				
Enseignement	1.716,01	1.201,21	5,04	1,23
Arts, lettres, recherche.	98,21	68,74	0,29	0,07
Action sociale	650,11	455,08	1,91	0,46
Anciens combattants	4.362,76	3.053,93	12,84	3,12
Action économique	6.867,32	4.807,12	20,19	4,91
dont :				
Agriculture	187,87	131,51	0,55	0,13
Transports	5.146 91	3,602,84	15,13	3,68
Energie	64,50	45,15	0,19	0,05
Industrie, commerce ...	26,92	18,84	0,08	0,02
Postes et télécommunic.	1.441,12	1.008,78	4,24	1,03
Logement, reconstruction, urbanisme	1.161,90	813,33	3,41	0,83
Dette	10.648,23	7.453,76	31,29	7,61
Autres dépenses non fonctionnelles et depenses non ventilées	201,80	141.26	0,60	0,14
TOTAL DES DÉPENSES	34.020,18	23.814,13	100,00	24,30
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	36.317,18	25.422,03	106,80	25,94

exclusivement dû à l'amoindrissement de la valeur de la monnaie; exprimée en nouveaux francs 1963, cette masse s'est élevée de 11 à 24 milliards; en pourcentage du revenu national, de 13,5 à 24,3. Ce gonflement n'est lui-même dans une très large mesure qu'une conséquence de la guerre de 1914-1918 qui a plus particulièrement accru l'importance des trois rubriques fonctionnelles ci-après : « dette publique », « anciens combattants », « logement reconstruction ».

La guerre de 1914 a été très largement financée par l'emprunt; aussi les charges de la dette que la guerre de 1870 avait déjà considérablement gonflées mais qui, stabilisées, avaient peu à peu perdu de leur importance relative, atteignent-elles des chiffres sans précédent : 10,65 milliards de francs, soit plus de 31 % des dépenses budgétaires. En capital, la dette publique extérieure et intérieure était évaluée par le ministre des finances dans l'exposé des motifs du budget à environ 265 milliards. Encore les amortissements qui figuraient au budget sont-ils, conformément à la règle qui a présidé à l'élaboration de ces tableaux, exclus de cette évaluation limitée aux seuls intérêts; encore l'allègement automatique des charges de la dette par suite de la hausse des prix, a-t-il déjà fait sentir son influence sans laquelle elles seraient devenues intolérables par la place qu'elles auraient occupé dans l'ensemble du budget et par la fraction du revenu national qu'elles auraient absorbé.

Alors que la dette a toujours été une rubrique importante des budgets depuis le début du XIX^e^ siècle, les fonctions anciens combattants et reconstruction étaient jusqu'alors demeurées négligeables. Les dépenses de « reconstruction, logement et urbanisme » étant inscrites sous la même rubrique, les chiffres qui y figuraient jusqu'alors intéressaient essentiellement l'urbanisme; ils concernent désormais la reconstruction qui est dans une large mesure du logement et de l'urbanisme, mais pas uniquement, puisque tous les dommages sont indemnisés et notamment les dommages subis par les entreprises industrielles et commerciales. Les fonctions anciens combattants et reconstruction expriment le coût de l'application du principe selon lequel la collectivité nationale tout entière est solidaire des sacrifices que la guerre a imposés à quelques-uns plus particulièrement. Les indemnités de reconstruction, les pensions, sont un moyen de répartir ces sacrifices, du moins sous leur forme pécuniaire, entre tous les membres de la collectivité. Les dépenses en faveur des anciens combattants atteignent 4.363 millions soit 12,84 % du total : elles sont très supérieures à celles de la reconstruction qui s'élèvent seulement à 1.441 millions, soit 4,24 %.

L'importance de ces deux rubriques n'est pas seulement une conséquence des hostilités; elle l'est aussi du développement des conceptions sociales, de solidarité, d'assurance, de sécurité, qui comptent sur l'intervention de l'Etat, sinon pour éliminer les risques de l'existence en société, du moins pour atténuer leurs conséquences.

L'influence des hostilités n'est pas seulement dans les trois rubriques fonctionnelles qui viennent d'être examinées et qui dépassent 48 % de l'ensemble des charges publiques; elle est dans tout le budget bien que de réels efforts aient déjà été faits pour revenir, selon les termes de l'exposé des motifs du projet de loi « à la régularité, à la rigueur de la gestion, à l'équilibre des dépenses et des ressources, sans lesquels l'établissement et le vote du budget ne sont que formalités vaines ».

Elle est dans la division du budget en deux masses : le budget général qui s'élève à 24.932 millions et le budget spécial des dépenses recouvrables en exécution des traités de paix pour 7.642 millions. Le budget général est lui-même divisé en budget ordinaire (23.180 millions) et extraordinaire (1.752 millions). Ce budget extraordinaire qui prend la suite de ceux, beaucoup plus élevés de 1920 et 1921 « groupe des dépenses militaires afférentes à la liquidation des charges directes laissées par la guerre, à la remise en état d'établissements et de matériel et aussi à certaines opérations extérieures (entretien des troupes d'occupation du bassin de la Sarre, de l'armée du Levant, de l'armée d'Orient) ; en second lieu, des dépenses de services civils, dues également à des situations provoquées par les hostilités, telles que les indemnités aux petits propriétaires, les dépenses des hauts-commissariats de la République, le service des réfugiés, des allocations extraordinaires diverses, des subventions aux départements et aux communes » (4). La distinction entre budget ordinaire et extraordinaire ne semble d'ailleurs procéder que d'un souci de présentation puisque « après avoir opéré toutes les compressions possibles, on a purement et simplement inscrit à la suite des dépenses ordinaires, dans la même nomenclature budgétaire, les dépenses exceptionnelles qui ont paru exiger encore une dotation... Le budget extraordinaire offre ainsi l'avantage de mettre en vedette les dépenses qu'il importe de voir diminuer et disparaître ».

Le budget spécial des dépenses recouvrables sur les versements à recevoir en exécution des traités de paix « avait été institué par la loi de finances du 31 juillet 1920 ». Il avait pour objet « de faire

(4) Exposé des motifs du budget général.

figurer dans un compte séparé les dépenses nécessitées par la réparation des dommages et aussi par les traités à la charge de l'Allemagne et de ses alliés » (5). En 1922, il est davantage encore; il est « un véritable budget spécial à la liquidation des dommages de guerre » (5) ; « conformément à l'article 233 du traité de Versailles, le montant de la dette de l'Allemagne a été fixé par la commission des réparations, le 27 avril 1921, et un état des paiements a été notifié, en conséquence, le 5 mai suivant. Le moment est donc venu de dresser un budget en forme, séparé du budget général de l'Etat, et dans lequel les dépenses de réparation des dommages, soit en capital, soit en annuités pour celles qui donnent lieu à des opérations particulières de crédit, seront couvertes par les versements obligatoires de l'Allemagne et, dans une certaine mesure, par l'escompte des versements futurs ».

L'influence des hostilités est également dans la liste des budgets. Certes, le budget spécial d'Alsace et Lorraine qui se présentait en 1921 sous la forme d'un budget local ordinaire équilibré en recettes et en dépenses, et d'un budget extraordinaire dont les dépenses étaient couvertes par une subvention du budget général, a été supprimé. Ses dépenses et ses recettes ont été réintégrées dans le budget général. Toutefois, les crédits relatifs aux services exécutés en Alsace-Lorraine n'ont pas été répartis entre les divers départements ministériels; ils ont été présentés dans une section spéciale du budget du ministère des finances afin que la gestion financière des services exécutés en Alsace-Lorraine puisse être suivie et appréciée dans son ensemble.

L'influence des hostilités est enfin dans la liste des budgets où figurent le ministère des pensions, des primes et des allocations de guerre qui se perpétuera sous le titre de ministère des anciens combattants, le ministère des régions libérées et la section II « Liquidation des stocks » du ministère de l'industrie et du commerce; dans la liste des budgets annexes, où apparaissent les chemins de fer d'Alsace-Lorraine et le service des manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine.

La répartition fonctionnelle des dépenses a été très sensiblement modifiée du fait de la place considérable prise par la dette, les pensions, la reconstruction. L'importance relative de toutes les autres fonctions a décru mais les diminutions que traduisent les pourcentages peuvent cacher une progression en valeur réelle et en pourcentage du revenu national. Cependant, l'extension du territoire national par la réintégration des provinces d'Alsace et de

(5) Exposé des motifs du budget spécial.

Lorraine est un facteur de gonflement des dépenses d'environ 5 %, selon le rapport entre la population de ces provinces et celle de la France. Enfin, la hausse considérable des prix, multipliés par trois depuis 1912, rend délicate toute comparaison entre 1912 et 1922. Pour toutes ces raisons les commentaires ci-après porteront sur le montant des fonctions exprimé en francs 1963 et en pourcentage du revenu national.

Les dépenses des pouvoirs publics et de l'administration générale se sont accrues d'environ moitié, la progression étant due aux services financiers dont le gonflement est une conséquence d'une économie de guerre et des difficultés financières qui l'ont accompagnée; les services financiers figurent pour 1.201 millions de nouveaux francs contre 745, soit 1,23 % du revenu national contre 0,90; au contraire, les dépenses d'administration générale sont demeurées pratiquement stables à 157 millions au lieu de 159. Même remarque pour les dépenses de justice et de sécurité qui ont légèrement diminué à 365 millions au lieu de 406, et celles de l'action sociale à 455 millions au lieu de 509.

L'action culturelle dans laquelle les dépenses d'enseignement occupent une place de plus en plus prépondérante s'est, au contraire, accrue sensiblement de 863 à 1.270 millions portant de 1,04 à 1,30 la part du revenu national qu'elle absorbe. Pour avoir perdu un peu de leur importance politique, les problèmes de l'enseignement n'ont pas été négligés.

Les charges des relations extérieures ont diminué de près de moitié en raison de la quasi-disparition des dépenses relatives aux colonies et à l'Algérie; en revanche, les dépenses relatives aux affaires étrangères ont presque triplé de 50 à 132 millions, la signification de ce progrès étant toutefois amoindrie par le niveau très modeste de son point de départ.

Les deux fonctions précédemment les plus importantes, la défense nationale et l'action économique ont sensiblement progressé. La première prélève pratiquement le même pourcentage du revenu national soit près de 4 %; elle passe de 3,2 à 3,9 milliards; les dépenses de l'armée de l'air, encore faibles d'ailleurs, apparaissent pour la première fois avec 0,2 milliard tandis que la marine enregistre une diminution de 1 à 0,7 milliard. L'action économique accuse une augmentation beaucoup plus remarquable, de 2,8 à 4,3 milliards, soit 4,91 % du revenu national au lieu de 3,38 dix ans auparavant. La part des dépenses de transports y est encore plus prépondérante; ces dépenses ont presque doublé, de 1,85 à 3,8 milliards; elles demeurent considérables même réduites de moitié pour en déduire les dépenses des chemins de fer de l'Etat et d'Alsace-

Lorraine. Enfin, les dépenses des postes et télécommunications à 1 milliard contre 0,8 continuent leur progression régulière qui a porté de 0,94 à 1,03 leur pourcentage du revenu national.

12. — *Le budget de 1931-32.*

La périodicité décennale de la présente étude aurait normalement conduit à examiner le budget de 1932. Mais celui-ci ne s'est appliqué que sur une période de neuf mois, le gouvernement ayant renoncé, après une courte expérience, à différencier l'exercice budgétaire de l'année civile. Plutôt que de multiplier les crédits du budget de 1932 par 4/3 pour les rendre comparables à ceux des autres exercices qui s'étendent sur une année entière, le tableau de ventilation fonctionnelle a été établi d'après les chiffres du budget précédent dont les neuf premiers mois sont antérieurs à l'année 1932.

Dernier budget de prospérité plutôt que premier budget de crise, il est caractérisé par un retour à la normale. Depuis 1922, la France a connu deux périodes bien différentes : une crise des changes jusqu'à la stabilisation monétaire réalisée en 1926 sous le ministère Poincaré; une grande prospérité économique en harmonie avec celle qui régnait sur l'ensemble des économies du monde. La crise des changes explique la hausse des prix d'environ 50 %, la prospérité économique, l'augmentation du revenu national qui, en valeur réelle, s'est accru d'environ un tiers et a doublé en valeur nominale. Les dépenses publiques se sont accrues un peu plus vite que les prix, un peu moins que le revenu national dont elles ne représentent que 20,85 au lieu de 24,30 %.

Les trois postes : dettes, anciens combattants, reconstruction, qui s'étaient considérablement gonflés après la guerre, perdent de leur importance, et réunis ne dépassent guère le tiers du total des dépenses. Tout a concouru à diminuer l'importance des charges de la dette : la fin des hostilités a permis de redresser les déficits et de revenir à une politique orthodoxe d'équilibre des finances publiques; la dépréciation monétaire d'alléger d'autant les charges d'une dette qui, à l'exception de quelques emprunts libellés en monnaies étrangères, n'était pas indexée; la prospérité économique, en accroissant le rendement des impôts, de rendre plus supportable l'effort d'équilibre et même de suréquilibre budgétaire avec un amortissement de la dette publique, dont la caisse autonome, instituée en 1926 par une loi constitutionnelle, fut autant le symbole que l'instrument. Certes, par rapport à 1922, les charges de la dette progressent encore légèrement en valeur nominale de 10,64 à 11,16 milliards, mais diminuent sensiblement en valeur réelle, de 7,45

BUDGET DE 1931-1932

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 46)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (280 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	5.247,77	2.413,97	8,98	1,87
dont :				
Gouvernement	112,90	51,93	0,18	0,04
Administration générale.	291,08	133,90	0,50	0,10
Services financiers	4.768,38	2.153,45	8,17	1,70
Cultes	75,41	34,69	0,13	0,03
Justice et sécurité	1.996,78	918,52	3,42	0,71
dont :				
Justice	319,77	147,09	0,55	0,11
Services pénitentiaires..	189,65	87,24	0,32	0,06
Police	1.487,36	684,19	2,55	0,54
Relations extérieures	421,59	193,93	0,77	0,14
dont :				
Affaires étrangères	345,58	158,97	0,59	0,12
Colonies	61,22	28,16	0,15	0,02
Algérie et Sahara	14,79	6,80	0,03	—
Défense nationale	13,728,78	6.315,24	23,51	4,92
dont :				
Services communs	541,18	248,94	0,93	0,20
Armée de terre	7.851.71	3.611,79	13,45	2,81
Marine	3.277,89	1.507,83	5,61	1,17
Armée de l air	2.058,00	946,68	3,52	0,74
Action culturelle	4.431,47	2.038,48	7,59	1,58
dont :				
Enseignement	4.190,70	1.927,72	7,18	1,50
Arts, lettres, recherche.	240,77	110,76	0,41	0,08
Action sociale	1.996,10	918,21	3,41	0,71
Anciens combattants	6.838,23	3.145,59	11,71	2,44
Action économique	10.205,64	4.694,59	17,48	3,65
dont :				
Agriculture	770,98	354,65	1,32	0,28
Transports	3.200,33	1.472,15	5,48	1,14
Energie	77,10	35,47	0,13	0,03
Industrie, commerce ...	90,02	41,41	0,16	0,03
Postes et télécommunic.	6.067,21	2.790,91	10,39	2,17
Logement, reconstruction, urbanisme	1.628,77	749,23	2,79	0,58
Dette	11.165,39	5.136,08	19,12	3,99
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	715,73	329,24	1,22	0,26
TOTAL DES DÉPENSES	58.376,25	26.853,08	100,00	20,85
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	81.634,78	37.552,00	139,80	29,15

milliards de nouveaux francs 1963 à 5,14; elles ne représentent plus que 19,12 % de l'ensemble des charges publiques et 3,99 % du revenu national au lieu de 31,29 % et 7,61 % respectivement. Dans ces évaluations, les intérêts payés par la caisse autonome d'amortissement ont été pris en compte bien que celle-ci ne figure pas dans les documents budgétaires. Cette dérogation au principe de l'identité entre les chiffres de la loi de finances et ceux qui font l'objet de la ventilation fonctionnelle est modeste car l'essentiel des dépenses de la caisse autonome est constitué par des amortissements et n'est donc pas pris en compte dans la ventilation fonctionnelle; elle a paru nécessaire pour faciliter les comparaisons et parce que la mise hors budget de ces dépenses pour des raisons psychologiques, ne signifiait nullement, bien au contraire, que l'Etat se désintéressait de la gestion de sa dette.

Une remarque de méthode complètera utilement les observations qui précèdent : les dépenses de la caisse ne sont pas parfaitement homogènes avec celles du budget; elles sont des dépenses constatées et non des prévisions, les chiffres ayant été tirés du rapport annuel de cet organisme; cette remarque demeure d'ailleurs valable jusqu'en 1958 inclusivement, date à laquelle la caisse a été supprimée; enfin, les chiffres étant présentés dans le cadre de l'année civile par le rapport de la caisse, le tableau de l'exercice 1931-32 prend en compte les dépenses de l'année 1931.

La fonction « anciens combattants » a peu diminué en importance relative puisqu'elle atteint encore 11,71 au lieu de 12,84 %; en valeur réelle, elle s'est encore légèrement accrue de 3.054 millions de N.F. 1963 à 3.146, mais elle ne représente plus que 2,44 % du revenu national au lieu de 3,12. Les pensions ont été partiellement réévaluées pour tenir compte de l'évolution des prix et surtout le nombre des bénéficiaires s'est accru de plusieurs centaines de mille, une série de lois ayant multiplié les cas d'ouverture de droits à pension. Quant aux dépenses de « logement, reconstruction et urbanisme », légèrement plus faibles en valeur réelle, elles sont inférieures à 2,8 % de l'ensemble des dépenses; la reconstruction s'achève et n'est que partiellement compensée par l'intervention naissante de l'Etat en faveur de la construction.

Toutes les autres fonctions, à l'exception de l'action économique, sont en accroissement tant en valeur nominale qu'en valeur réelle, en pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques et en pourcentage du revenu national. Les principales augmentations concernent :

— les services financiers (4.768 millions) qui passent de 5,04 à 8,17 % de l'ensemble des dépenses, en raison des charges du

budget annexe des monnaies et médailles (527 millions) et de la caisse autonome d'amortissement (1.188 millions), en fait, du service des tabacs pour la majeure partie;

— la police et le maintien de l'ordre : 1.487 millions, soit 2,55 au lieu de 0,92 % des dépenses;

— la défense nationale, bien que la période soit caractérisée par l'absence de toute tension internationale grave; avec 23,51 % des dépenses, cette fonction retrouve la place qu'elle occupe habituellement dans le budget; la progression est principalement due à la marine (5,61 % des dépenses au lieu de 2,88 en 1922) et à l'armée de l'air (3,52 % au lieu de 0,81) ;

— l'action culturelle (7,59 % au lieu de 5,33) ;

— l'action sociale (3,41 % au lieu de 1,91) qui est dès lors l'objet principal de deux ministères : du travail et de la prévoyance sociale, d'une part, de la santé publique, d'autre part.

— l'action économique qui, exprimée en francs de valeur constante, est demeurée pratiquement inchangée à 4,7 milliards au lieu de 4,8, a nettement diminué en valeur relative de 20,2 à 17,5 % par suite de la diminution de moitié des dépenses de transport (1,5 milliard de nouveaux francs au lieu de 3,6) ; celle-ci s'explique par la disparition des budgets annexes des chemins de fer de l'Etat et des chemins de fer d'Alsace-Lorraine. En revanche, les dépenses ont presque triplé en faveur de l'agriculture (355 millions de N.F. au lieu de 132) et des postes et télécommunications (2,8 milliards au lieu de 1). L'importance de cette dernière sous-fonction doit être particulièrement soulignée; elle occupe alors avec 10,39 % des charges publiques et 2,17 % du revenu national une place qu'elle ne retrouvera plus à l'avenir; malgré une expansion rapide au cours de ces dernières années, ces pourcentages sont en 1963 respectivement de 5,89 et 1,98. Le développement du téléphone, la multiplication des échanges sous l'influence de la prospérité économique, et aussi la carence, fréquente en périodes de prospérité qui sont aussi de facilité, des efforts en vue d'accroître la productivité, expliquent l'importance de cette rubrique.

*
**

L'examen de l'exercice 1931-32 ne serait pas complet si n'était pas signalée une ébauche de ventilation fonctionnelle qui figure dans l'exposé des motifs. Cette ventilation porte sur l'exercice précédent et est intitulée « classement des crédits du budget de 1930-31

suivant leur destination » (6). Elle distingue six rubriques principales :

— dette publique et soins aux victimes de la guerre (47,8 %) ;
— dépenses sociales et d'éducation (10,9 %) ;
— dépenses de sécurité (21,9 %) ;
— dépenses d'outillage national (6,2 %) ;
— fonctionnement des pouvoirs publics (0,2 %) ;
— dépenses d'administration (13 %).

Cette ventilation porte sur le budget général, à l'exclusion des budgets annexes et de la caisse autonome d'amortissement. Elle exclut les remboursements, restitutions et non-valeurs « qui ne présentent pas le caractère de dépenses effectives ».

La dette inclut la dette viagère qui n'est pas ventilée entre les différentes fonctions, donc les pensions de fonctionnaires aussi bien que les pensions de guerre.

Les dépenses de sécurité sont les dépenses militaires; elles correspondent à peu près à celles qui sont classées dans la fonction défense nationale; de même les dépenses destinées au fonctionnement des pouvoirs publics correspondent à celles qui figurent à la rubrique « gouvernement »; enfin les dépenses sociales et d'éducation sont à peu près comparables à celles qui sont ventilées entre les fonctions « action culturelle » et « action sociale ».

Les conceptions sont très différentes pour les deux rubriques « dépenses d'outillage national » et « dépenses d'administration ». La première, qui exclut les crédits pour les constructions scolaires et pour les constructions de la guerre et de la marine rattachées respectivement aux dépenses d'éducation et de sécurité, répond à un critère non pas fonctionnel mais économique : les dépenses d'outillage national sont, en fait, des dépenses d'investissement.

Les dépenses d'administration répondent à une conception beaucoup plus large que celle du budget fonctionnel; elles ne sont pas limitées aux services financiers, aux cultes, et aux dépenses d'administration générale; elles englobent les dépenses d'encouragement à la production, donc des subventions, c'est-à-dire les transferts à caractère économique et enfin des dépenses de fonctionnement, matériel et personnel autres que celles qui figurent dans les budgets militaires et d'enseignement.

13. — *Le budget de 1938.*

Dernier budget avant la seconde guerre mondiale, le budget de 1938 permet de faire le point de la ventilation fonctionnelle

(6) Voir annexe III.

BUDGET DE 1938

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 34)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (356 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	5.315,33	1.807,21	6,93	1,49
dont :				
Gouvernement	143,10	48,65	0,18	0,04
Administration générale.	727,86	247,47	0,95	0,21
Services financiers	4.394,00	1.493,96	5,73	1,23
Cultes	50,37	17,13	0,07	0,01
Justicet Sécurité	2.378,46	808,68	3,10	0,67
dont :				
Justice	394,59	134,16	0,51	0,11
Services pénitentiaires..	164,86	56,05	0,21	0,05
Police	1.819,01	618,47	2,38	0,51
Relations extérieures	564,85	192,05	0,74	0,16
dont :				
Affaires étrangères	410,95	139,72	0,54	0,12
Colonies	144.04	48,97	0,19	0,04
Algérie et Sahara	9,86	3,36	0,01	—
Défense nationale	23.865,33	8.114,21	31,14	6,70
dont :				
Services communs	483,36	164,34	0,64	0,13
Armée de terre	14.287,25	4.857,67	18,64	4,01
Marine	5.037,78	1.712,84	6,57	1,42
Armée de l'air	4.056,94	1.379,36	5,29	1,14
Action culturelle	5.945,19	2.021,36	7,76	1,67
dont :				
Enseignement	5.634,47	1.915,72	7,35	1,58
Arts, lettres, recherche.	310,72	105,64	0,41	0,09
Action sociale	4.389,70	1.492,50	5,73	1,23
Anciens combattants	7.445,99	2.531,64	9,71	2,09
Action économique	13.359,77	4.542,32	17,42	3,75
dont :				
Agriculture	927,43	315,33	1,21	0,26
Transports	6.434,25	2.187,64	8,39	1,80
Energie	161,52	54,92	0,21	0,05
Industrie, commerce ...	205,55	69,89	0,26	0,06
Postes et télécommunic.	5.631,02	1.914,54	7,35	1,58
Logement, reconstruction, urbanisme	2.295,33	780,41	2,99	0,65
Dette	10.817,51	3.677,95	14,11	3.04
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	280,34	95,32	0,37	0,08
TOTAL DES DÉPENSES	76.657,80	26.063,65	100,00	21,53
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	100.870,72	34.296,04	131,60	28,33

avant une période qui, dans le domaine des finances publiques comme dans les autres entraînera de profondes transformations. Sept ans à peine se sont écoulés depuis le budget qui vient d'être examiné; sept ans de crise économique dont les mesures inflationnistes adoptées depuis 1936 n'ont pu venir à bout malgré la hausse assez sensible des prix qu'elles ont provoquée; cette hausse a plus que compensé la baisse intervenue de 1932 à 1936 et les prix en 1938 sont finalement supérieurs de 40 % à ce qu'ils étaient sept ans plus tôt. Quant au revenu national, s'il s'est accru en valeur nominale de 280 à 356 milliards, il s'est contracté en valeur réelle de 128,8 à 121 milliards de nouveaux francs 1963.

La masse totale des dépenses publiques s'est également contractée en valeur réelle de 26,8 à 26,1 milliards de nouveaux francs malgré l'accroissement des dépenses militaires. Celles-ci, qui atteignent près de 24 milliards de francs, soit plus de 31 % de l'ensemble des dépenses, devaient cependant se révéler très insuffisantes quelques mois plus tard. Les dépenses de l'armée de l'air continuent à s'accroître rapidement (5,29 % des dépenses publiques au lieu de 3,52 sept ans auparavant) traduisant ainsi l'évolution des techniques et parallèlement des méthodes de guerre.

Inversement les charges de la dette publique se sont allégées en valeur absolue de 11,2 à 10,8 milliards, bien que le total de la dette se soit accru, en raison de la baisse des taux d'intérêt. Sensiblement allégées en valeur réelle grâce à la hausse des prix, ces charges ne représentent guère plus de 14 % des dépenses au lieu de 19 % et 3 % du revenu national au lieu de 4.

Peu de mouvements bien marquants dans les autres fonctions. Toutefois la progression des dépenses d'action sociale mérite d'être signalée : 5,73 % au lieu de 3,41 %; elles sont pour la plupart des dépenses de transfert; au ministère du travail, les dépenses de la septième partie « subventions » s'élèvent à 1.645 millions sur un total pour ce ministère de 1762; sur cette somme, le fonds national de chômage, conséquence directe de la crise économique, représente 970 millions. Au ministère de la santé publique, les subventions s'élèvent à 1438 millions sur 1469; elles sont constituées principalement de dépenses d'assistance et d'aide à la famille.

D'autre part, la stabilité des dépenses d'action économique autour de 17 % de l'ensemble des dépenses recouvre deux mouvements de sens contraire : diminution relative de la rubrique postes et télécommunications (7,35 % au lieu de 10,39 %) ; accroissement au contraire des dépenses de transport (8,39 % au lieu de 5,48 %). Sur un total de 6,4 milliards, les « travaux » ne concernent guère que le réseau routier pour environ 1 milliard. En revanche, les

subventions destinées à pallier sous des formes diverses et des dénominations variées des déficits d'exploitation s'élèvent à environ 2,2 milliards pour les chemins de fer, plus de 200 millions pour les lignes aériennes commerciales, environ 400 millions pour les lignes de navigation. Les dépenses d'action économique sont des mesures de défense contre la crise plus que des mesures de développement.

14. — *Le budget de 1952.*

Au cours des quatorze années qui séparent le budget de 1952 de celui de 1938, la seconde guerre mondiale a profondément transformé l'équilibre du pays : destructions matérielles considérables, graves conflits politiques avec l'occupation, la résistance, la libération ; réformes de structure qui ont modifié les conditions de la vie économique avec les nationalisations, et de la vie sociale avec l'extension des régimes dits de sécurité sociale, tensions dans les rapports avec les pays d'outre-mer sous domination française, notamment l'Indochine.

En 1952, les perturbations nées des hostilités se sont apaisées, les finances publiques ont été remises en ordre; le budget de 1952, comparé à celui de 1938, permet de faire le point des principales transformations apportées par la seconde guerre mondiale.

Le trait le plus caractéristique du budget de 1952 est sa masse; près de quatre trillions de francs, plus de 37 % du revenu national sont absorbés par les dépenses publiques. Le budget de 1938 n'atteignait pas 22 % du revenu national. Exprimées en nouveaux nouveaux francs 1963, les dépenses publiques sont passées de 26 milliards à près de 56.

Le principe de l'universalité budgétaire est mieux respecté qu'il ne l'était auparavant car les comptes spéciaux depuis la loi du 6 janvier 1948 sont inclus dans le projet du budget. Toutefois la comparaison avec 1938 n'en est pas gravement faussée; le besoin de soumettre les comptes spéciaux à l'examen du parlement est apparu seulement quand ces comptes ont atteint des sommes considérables et ont été utilisés pour une grande partie des investissements économiques, essentiellement les prêts aux entreprises nationales. Ainsi le tableau ci-joint tient compte non seulement du budget général mais encore du budget de la réparation des dommages de guerre et de la construction, des budgets annexes, des comptes spéciaux du trésor et de la caisse autonome d'amortissement.

L'importance des événements qui séparent les années 1938 et 1952, les transformations de tous ordres dont la rapidité est un lieu

BUDGET DE 1952

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 1,40)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (10.700 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	303.346	4.246,84	7,63	2,84
dont :				
Gouvernement	6.647	93.06	0,17	0,06
Administration générale.	71.756	1004.58	1,80	0,67
Services financiers	223.729	3.132,21	5.63	2,10
Cultes	1.214	16,99	0,03	0,01
Justice et Sécurité.....	102.535	1.435,49	2,58	0,96
dont :				
Justice	6.561	91,85	0,17	0,06
Services pénitentiaires..	11.288	158,03	0,28	0,11
Police	84.686	1.185,61	2,13	0,79
Relations extérieures	201.948	2.827,27	5,08	1,88
dont :				
Affaires étrangères	32.091	449,27	0,81	0,29
France d'outre-mer	141.126	1.975,76	3,55	1,32
Algérie et Sahara	28.731	402,24	0,72	0,27
Défense nationale	1.285.879	18.002,31	32,35	12,02
dont :				
Services communs	75.905	1.062.67	1,91	0,71
Armée de terre	774.932	10.849,05	19,49	7,24
Marine	154.895	2.168,53	3,90	1,45
Armée de l'air	280.147	3.922,06	7.05	2,62
Action culturelle	290.942	4.073,19	7,32	2,72
dont :				
Enseignement	272.924	3.820.94	6,86	2,55
Arts, lettres, recherche	18.018	252,25	0,46	0,17
Action sociale	195.485	2.736,79	4,92	1,83
Anciens combattants	141.673	1.983,42	3,56	1,32
Action économique	852.558	11.935,81	21,45	7,97
dont :				
Agriculture	121.478	1.700.69	3,06	1,14
Transports	285.675	3.999,45	7,19	2,67
Energie	192.888	2.700,43	4,85	1,80
Industrie, commerce ...	87.082	1.219,15	2,19	0,81
Postes et télécommunic.	165.435	2.316,09	4,16	1,55
Logement, reconstruction, urbanisme	431.738	6.044,33	10,86	4 03
Dette	128.327	1.796,58	3,23	1,20
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	40.312	564,37	1,02	0,37
TOTAL DES DÉPENSES	3.974.743	55.646,40	100,00	37,14
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	4.673.130	65.423,82	117,50	43,67

commun de la pensée contemporaine conduisaient à penser que la ventilation fonctionnelle des dépenses publiques serait, elle aussi, marquée par d'amples différences. Or, l'ampleur des variations qui peuvent être constatées dans la répartition des dépenses publiques entre les différentes fonctions en 1938 et en 1952 ne dépasse pas celle des variations qui ont pu être relevées de décade en décade depuis 1822. Certes, exprimées en pourcentage du revenu national, les dépenses affectées à chaque fonction enregistrent souvent une progression très sensible; la masse des dépenses ayant presque doublé, le coût de chaque fonction a, en moyenne, presque doublé. Mais cet accroissement de dépenses s'est réparti entre les diverses fonctions dans des proportions voisines de celles qui existaient en 1938.

La seule différence importante concerne la fonction logement, reconstruction et urbanisme : avec près de 432 milliards elle atteint 10,86 % des dépenses publiques, 4,03 % du revenu national; ces pourcentages étaient en 1938 respectivement de 2,99 % et 0,65 %. Cette fonction avait cessé d'être négligeable entre les deux guerres, l'Etat ayant apporté son aide à la reconstruction des territoires dévastés par la guerre, puis ayant commencé à intervenir, en présence d'une crise persistante du logement à louer, pour encourager la construction des immeubles. En 1952, les dépenses de la reconstruction demeurent les plus importantes, environ les trois quarts du coût total de la fonction; mais les dépenses de construction proprement dite s'y ajoutent, notamment les prêts aux organismes d'habitation à loyer modéré qui figurent pour 75 milliards. Le budget de la réparation des dommages de guerre et de la construction qui contient la plus grande partie des dépenses affectées à cette fonction apparaît dans les documents budgétaires pour un montant inférieur à celui pour lequel il a été pris en compte. En effet, ce document indique le montant des titres mobilisés ou remboursés émis par la caisse autonome de reconstruction, or le montant des dépenses doit être calculé d'après le montant des titres émis au cours de l'année; la mobilisation et le remboursement des titres n'ont pas plus à figurer dans le montant des dépenses publiques que le remboursement des emprunts: ce ne sont que des opérations de trésorerie. Au contraire, l'émission des titres s'analyse en une dépense accompagnée d'une émission d'emprunt simultanée pour la couvrir. En conséquence, la différence entre le montant des titres émis et celui des titres remboursés ou mobilisés a été ajoutée aux chiffres du budget. La même rectification a été apportée jusqu'en 1959 année pour laquelle la loi de finances a adopté

la solution rationnelle en tenant compte du montant des émissions (7).

D'autres modifications des pourcentages sont importantes mais n'ont pas grande signification : les dépenses de la dette publique ne représentent plus que 3,23 % de l'ensemble; la hausse considérable des prix multipliés par près de 25, entre les deux dates a pratiquement effacé la dette antérieure à la guerre. Du fait de la hausse des prix, l'accumulation des déficits budgétaires ne risque plus d'entraîner un alourdissement insupportable des charges de la dette comme au XIX^e siècle.

La hausse des prix qui a réduit la valeur réelle des pensions, la diminution du nombre des bénéficiaires de la législation sur les victimes de la guerre de 1914-1918 par suite de l'évolution démographique naturelle, les effectifs moindres des victimes de guerre au cours du second conflit expliquent pourquoi la fonction « anciens combattants et victimes de la guerre » n'absorbe plus que 3,56 % des dépenses budgétaires au lieu de 9,71 %.

L'action économique dont le pourcentage est en légère progression à 21,45 au lieu 17,42 en 1938, équivaut à peu près au cinquième des dépenses publiques comme depuis les débuts de la troisième république (8) ; l'accroissement du rôle de l'État dans la vie économique, la socialisation d'une fraction importante des entreprises n'est donc pas sensible dans les finances publiques. Toutefois, les diverses composantes de l'action économique enregistrent des mouvements plus amples que leur total. Les postes et télécommunications sont en forte diminution à 4,16 % au lieu de 7,35 %; en effet, la plus grande partie des dépenses affectées à cette fonction sont inscrites au budget des P.T.T.; cette administration est à certains égards une entreprise dont l'activité s'est développée entre les deux dates à peu près au même rythme que le revenu national et n'a pas suivi la progression des dépenses publiques. Si l'importance relative des dépenses de transport s'est peu modifiée (7,19 % au lieu de 8,39 %), en revanche celles qui sont consacrées à l'agriculture, à l'industrie et au commerce et surtout à l'énergie se sont considérablement accrues; l'Etat a réalisé en leur faveur un gros effort d'équipement, notamment sous forme de prêts du trésor pour les investissements économiques et sociaux. Les entreprises nationales, électricité et charbonnages de France particulièrement, sont

(7) L'année 1959 a été aussi la première pour laquelle le montant des émissions a été inférieur à celui des remboursements et mobilisations de titres ; les documents budgétaires ont toujours présenté le chiffre qui gonflait le moins les masses budgétaires.

(8) En 1882, les dépenses d'action économique atteignaient 23,90 % de l'ensemble.

les principaux bénéficiaires de ces prêts qui constituent la forme la plus nouvelle et la plus originale de l'intervention de l'Etat dans l'économie.

L'action sociale, paradoxalement, à une période où les préoccupation sociales paraissent au premier plan des soucis des gouvernants, ne représente plus en 1952 que 4,92 % des dépenses au lieu de 5,73 % en 1938. Encore le budget annexe des prestations familiales agricoles s'inscrit-il pour plus de 89 milliards sur 195. En fait, l'action sociale est hors budget, dans les régimes général et spéciaux de sécurité sociale.

Ainsi le budget tant en ce qui concerne l'action économique que l'action sociale qui sont les deux domaines dans lesquels l'intervention de l'Etat s'est le plus développée par rapport à l'avant-guerre n'exprime pas dans ses chiffres cette action de l'Etat. Le budget demeure largement rattaché à la notion de puissance publique; il n'englobe pas d'entreprises, même si elles sont publiques; simplement, le budget comble leur déficit le cas échéant, et surtout, leur accorde des prêts que retracent des comptes spéciaux du trésor.

Les fonctions qui relèvent de l'aspect administratif ou politique de l'Etat n'enregistrent pas d'évolutions très significatives. La défense nationale absorbe 33,40 % des dépenses publiques au lieu de 31,14, ce qui paraît considérable à une époque où le pays supportait certes la guerre d'Indochine, mais ne se préparait pas, comme en 1938, à une guerre générale. En tout cas, avec 12,41 % la défense nationale atteint un pourcentage du revenu national qu'elle n'a atteint dans aucune des années qui ont été et qui seront examinées dans le présent chapitre. Les dépenses des pouvoirs publics et d'administration générale ont interrompu l'évolution qui tendait à réduire leur importance relative à 8,56 % au lieu de 6,93 %. Les dépenses d'action culturelle sont en légère régression au-dessus de 7 %.

Enfin, les dépenses affectées aux relations extérieures sont en très forte progression mais les chiffres très faibles de 1938 qui servent de base de comparaison ôtent une grande partie de leur valeur aux coefficients d'accroissement constatés, d'autant qu'elles demeurent faibles en valeur absolue. Les affaires étrangères, c'est-à-dire avec l'étranger, progressent de 0,54 à 0,81 % de l'ensemble des dépenses; la rubrique « colonies » pratiquement négligeable en 1938 de 0,19 à 3,55 %, l'Algérie et le Sahara de 0,01 à 0,72. Avant la guerre, les pays d'outre-mer figuraient dans le budget français, surtout pour des dépenses d'administration, très faibles puisqu'une partie en était supportée par les budgets locaux; après,

la métropole inscrit de plus en plus dans son budget, sous forme de subventions ou de prêts, des dépenses d'investissements.

15. — *Le budget de 1955.*

Les budgets contemporains dont l'examen va achever la présente série, n'étant pas séparés par de longs intervalles de temps ne peuvent présenter des différences très sensibles les uns par rapport aux autres; des évolutions intéressantes sont néanmoins perceptibles. Le budget de 1955 s'est alourdi de quelque 10 % par rapport à celui de 1952, tant en valeur absolue qu'en francs constants, les prix étant demeurés pratiquement stables entre ces deux dates. Toutefois l'augmentation rapide du revenu national a ramené de 37,14 à 33,12 % de ce revenu l'ensemble des dépenses publiques.

Les modifications les plus importantes concernent :

— la défense nationale égale au quart des dépenses au lieu du tiers, à 8,41 % du revenu national au lieu de 12,02; la guerre d'Indochine est terminée, la guerre d'Algérie n'avait pas commencé au moment où le projet de budget a été déposé; les recherches atomiques et spatiales n'ont pas encore pris beaucoup d'extension;

— la police et le maintien de l'ordre qui s'élève de 2,13 à 3,61 % des dépenses;

— dans l'action économique, les dépenses consacrées à l'industrie et au commerce à 3,78 % au lieu de 2,19 %.

Bien que la reconstruction soit déjà très avancée, la fonction « logement, reconstruction et urbanisme » enregistre encore un léger progrès et atteint 11,13 % des dépenses budgétaires : l'action de l'Etat dans la construction se substitue à celle qu'il exerçait en faveur de la reconstruction. Enfin la progression de l'action culturelle, relativement modeste encore, témoigne d'un effort qui va s'amplifier au cours des années suivantes.

BUDGET DE 1955

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F. 1963 (coefficient 1,43)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (12.960 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	306.237	4.379,19	7,13	2,36
dont :				
Gouvernement	9.206	131.64	0,22	0,07
Administration générale.	73.516	1.051,28	5.16	0,57
Services financiers	221.645	3.169,52	1,71	1,71
Cultes	1.870	26,75	0,04	0,01
Justice et Sécurité	182.563	2.610,65	4,25	1,41
dont :				
Justice	15.517	221,89	0,36	0,12
Services pénitentiaires..	12.189	174,30	0,28	0,09
Police	154.857	2.214,46	3,61	1,20
Relations extérieurs	190.881	2.729,60	4,44	1,47
dont :				
Affaires étrangères	49.331	705,43	1,15	0,38
France d'outre-mer	103.637	1.482,01	2,41	0,80
Algérie et Sahara	37.913	542,16	0,88	0,29
Défense nationale	1.090.849	15.599,14	25,40	8,42
dont :				
Services communs	79.498	1.136,82	1,85	0,62
Armée de terre	534.672	7.645,81	12,45	4,13
Marine	193.785	2.771.13	4,51	1,49
Armée de l'air	282.894	4.045,38	6,59	2,18
Action culturelle	361.264	5.166,08	8,41	2,79
dont :				
Enseignement	317.814	4.544,74	7,40	2,45
Arts, lettres, recherche.	43.450	621,34	1,01	0,34
Action sociale	277.152	3.963,27	6,45	2,14
Anciens combattants	191.768	2.742,28	4,47	1,48
Action économique	1.009.544	14.436,48	23,50	7,78
dont :				
Agriculture	159.007	2.273,80	3,70	1,22
Transports	317.868	4.545,51	7,40	2,45
Energie	170.023	2.431,33	3,96	1,31
Industrie, commerce —	162.538	2.324,29	3,78	1,26
Postes et télécommunic.	200.108	2.861,55	4,66	1,54
Logement, reconstruction, urbanisme	477.820	6.832,83	11,13	3,69
Dette	149.982	2.144,74	3,49	1,16
Autres déponses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	57.104	816,59	1,33	0,44
TOTAL DES DÉPENSES	4.295.164	61.420,85	100,00	33,14
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	4.487.875	64.176,61	104,5	34,62

16. — *La loi de finances pour 1958* (9).

La loi de finances pour 1958 est caractérisée par un accroissement très sensible des dépenses d'action sociale et d'action culturelle, par rapport à 1955.

L'accroissement de l'action sociale s'explique en partie par la création du fonds national de solidarité qui a eu pour conséquence l'inscription d'un crédit de 140 milliards et en partie par des majorations sensibles de presque tous les crédits relatifs à cette fonction. Cette évolution traduit le passage au gouvernement d'un ministère socialiste; néanmoins avec 560 milliards au lieu de 277 en 1955, 9,28 % des dépenses publiques au lieu de 6,45, 3,07 % du revenu national au lieu de 2,17, l'action sociale par l'intermédiaire du budget demeure modeste, un élément sinon négligeable du moins secondaire dans l'ensemble de l'action sociale qui pour la même année est évaluée par le budget social à près de 3.400 milliards (10).

L'évolution de l'action culturelle de l'Etat ne semble pas être la conséquence des fluctuations de la conjoncture politique, mais surtout de l'évolution démographique à partir de 1945, et aussi de l'élévation générale du niveau de vie qui a permis, en fait avant qu'il ne soit décidé en droit, l'allongement de la durée de la scolarité.

En revanche, les pouvoirs publics et l'administration générale ont été ramenés de 7,13 à 4,88 % de l'ensemble des dépenses par suite notamment de l'évolution de la rubrique « services financiers ». Cette réduction est en réalité artificielle car elle n'inclut pas, en 1958, les dépenses du service des tabacs et du monopole des allumettes qui étaient auparavant inscrites à la caisse autonome d'amortissement. L'exploitation industrielle des tabacs était en effet organisée par le titre III du décret du 13 août 1926 relatif à la caisse autonome. Au contraire, le décret n° 55-455 du 13 avril 1955 prévoit que « la gestion financière du service de l'exploitation industrielle des tabacs et allumettes est conduite suivant les règles

(9) « Loi de finances » et non plus « budget » depuis le décret organique du 19 juin 1956.

(10) Ce chiffre a été obtenu en déduisant du total des dépenses du budget social celles qui ne répondent pas à la conception plus restrictive de l'action sociale adoptée par le budget fonctionnel. Le total général net du budget social de 1958 est de 4.387 milliards. N'ont pas sur ce total, n'ont pas paru susceptibles d'être rattachés à l'action sociale : la réparation des dommages de guerre (285 milliards pour les dommages aux personnes et 176 pour les dommages aux biens), l'aide au logement (120 milliards), les dépenses sociales et avantages sociaux divers du secteur privé, congés payés, action sociale (416 milliards) soit au total 997 milliards L'action sociale publique a donc coûté en 1958 : 4.387 — 997 = 3.390 milliards. Le sixième seulement de cette somme est inscrit dans les documents budgétaires.

LA LOI DE FINANCES POUR 1958

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F. 1963 (coefficient 1,17)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses		du revenu national (18.230 MD)	
Pouvoirs publics et Administration générale ..	294.509	3.445,75	4,88		1,62	
dont :						
Gouvernement	14.635	171,23		0,24		0,08
Administration générale.	75.919	888,25		1,26		0.42
Services financiers	202.177	2.365,47		3,35		1.11
Cultes	1,778	20,80		0,03		0,01
Justice et Sécurité	231.454	2.708,01	3,83		1.27	
dont :						
Justice	16.921	197,97		0,28		0,09
Services pénitentiaires..	14.425	168,77		0,24		0,08
Police	200.108	2.341,27		3,31		1,10
Relations extérieures	361.250	4.226,62	5,99		1,98	
dont :						
Affaires étrangères	111.479	1.304,30		1,85		0,61
Communauté	140.626	1.645,32		2,33		0,77
Algérie et Sahara ———	109.145	1,277,00		1,81		0,60
Défense nationale	1.498.240	17.529,41	24,83		8,22	
dont :						
Services communs	147.524	1.726,03		2,44		0.81
Armée de terre	735.982	8.610,99		12,20		4.04
Marine	226.093	2.645,29		3,75		1,24
Armée de l'air	388.641	4.547,10		6,44		2,13
Action culturelle	711.689	8.326,76	11,79		3,90	
dont :						
Enseignement	651.447	7.621,93		10,80		3,57
Arts, lettres, recherche.	60.242	704,83		0,99		0,33
Action sociale	559.945	6.551,36	9,28		3,07	
Anciens combattants	293.850	3.438,05	4,87		1.61	
Action économique	1.255.533	14.689,74	20,82		6,89	
dont :						
Agriculture	211.504	2.474,60		3,51		1,16
Transports	307.615	3.599,10		5,10		1,69
Energie	279.896	3.274,78		4,64		1,54
Industrie, commerce ...	90.669	1.060,82		1,50		0,49
Postes et télécommunic.	365.849	4.280,44		6,07		2,01
Logement, reconstruction, urbanisme	488.253	5.712,56	8,09		2,68	
Dette	225.851	2.642,46	3,74		1,24	
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	113.300	1.325.61	1,88		0,62	
TOTAL DES DÉPENSES	6.033.874	70.596,33	100,00		33.10	
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	6.486.114	75.887,53	107,5		35,58	

en usage dans les sociétés industrielles et commerciales ». En conséquence, les tableaux de ventilation fonctionnelle qui excluent les offices et les établissements publics, industriels et commerciaux, n'ont pas tenu compte, en 1958, des dépenses du S.E.I.T.A. dans celles de la caisse autonome. Celle-ci a d'ailleurs cessé ses opérations fin 1958. A partir de 1959 toutes les charges d'intérêt de l'Etat sont inscrites au budget et les amortissements sont considérés comme de simples opérations de trésorerie.

La grande stabilité des dépenses militaires, approximativement égales au quart de l'ensemble des dépenses, cache une modification dans la destination des crédits : ceux-ci ont été plus particulièrement affectés aux engins balistiques et à l'énergie atomique d'une part, aux opérations de maintien de l'ordre en Algérie d'autre part, tandis que des économies étaient réalisées sur les crédits affectés aux autres tâches de l'armée. Si la charge des hostilités en Algérie ne peut être évaluée d'après les documents budgétaires, ceux-ci en revanche, avec l'existence des budgets des ministères de l'Algérie et du Sahara permettent d'isoler plus facilement qu'auparavant les dépenses à caractère civil rattachées à la rubrique « Algérie et Sahara »; celles-ci sont en forte progression à 109 milliards au lieu de 38, trois ans auparavant; elles ne représentent toutefois que 1,81 % des dépenses et 0,60 % du revenu national.

En définitive, la répartition des dépenses publiques entre les diverses fonctions est peu différente en 1958 de ce qu'elle était trois ans plus tôt. Quant à leur masse globale, elle a été sensiblement gonflée du fait d'une hausse des prix d'environ 22 %. Passées de 4,3 à 6 trillions, elles se sont accrues de 40 % en valeur nominale; mais progressant en valeur réelle de 61 à 71 milliards de nouveaux francs 1961, elles n'ont fait que suivre l'évolution du revenu national dont elles représentent toujours approximativement le tiers.

17. — *La loi de finances pour 1959.*

L'alourdissement de la masse des dépenses caractérise le budget de 1959 davantage que les modifications dans leur répartition fonctionnelle; le total des dépenses publiques s'élève de 6.034 à 6.948 milliards, progression très rapide même compte tenu d'une hausse des prix d'environ 5 % : exprimées en nouveaux francs 1961, elles ont été portées d'une année à l'autre de 71 à 77 milliards; elles absorbent ainsi 35,63 % du revenu national.

D'une année à l'autre la répartition fonctionnelle ne pouvait connaître de profondes modifications; mais la relative stabilité de cette répartition, comme le gonflement de l'ensemble, sont expli-

LA LOI DE FINANCES POUR 1959

FONCTIONS	En millions de francs courants	En Millions de F 1963 (coefficient 1,11)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses		du revenu national (19,500 MD	
Pouvoirs publics et Administration générale ..	345.172	3.831,41	4,97		1,77	
dont :						
Gouvernement	14.635	162,45		0,21		0,07
Administration générale.	118.639	1.316,89		1,71		0,61
Services financiers	209.935	2.330,28		3,02		1,08
Cultes	1.963	21,79		0,03		0,01
Justice et Sécurité	287.566	3.191,98	4,14		1,48	
dont :						
Justice	23.969	266,06		0,35		0,13
Services pénitentiaires..	16.012	177,73		0,23		0,08
Police	247.585	2.748,19		3,56		1,27
Relations extérieures	438.500	4.867,35	6,31		2,25	
dont :						
Affaires étrangères	94.271	1.046,41		1,36		0,49
Communauté	164.279	1.823,50		2,36		0,84
Algérie et Sahara	179.950	1.997.44		2,59		0,92
Défense nationale	1.678.346	18.629,64	24,15		8,60	
dont :						
Services communs	167.994	1.864,73		2,42		0,86
Armée de terre	826.579	9.175,03		11,89		4,24
Marine	258.453	2.868,83		3,72		1,32
Armée de l'air	425.320	4.721,05		6,12		2,18
Action culturelle	871.058	9.668,75	12,54		4,47	
dont :						
Enseignement	803.249	8.916,06		11,56		4,12
Arts, lettres, recherche.	67.809	752,69		0,98		0,35
Action sociale	519.835	5.770,17	7,48		2,66	
Anciens combattants	327.192	3.631,83	4,71		1,68	
Action économique	1.479.846	16.426,29	21,30		7,59	
dont :						
Agriculture	182.365	2.024,25		2,62		0,93
Transports	409.853	4.549,37		5,90		2,10
Energie	356.141	3.953.17		5,13		1,83
Industrie, commerce	152.684	1.694,79		2,20		0,79
Postes et télécommunic.	378.803	4.204.71		5.45		1,94
Logement, reconstruction, urbanisme	641.775	7.123,70	9,23		3,29	
Dette	236.749	2.627,92	3,41		1,21	
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	122.203	1.356,45	1,76		0,63	
TOTAL DES DÉPENSES	6.948.242	77.125,49	100,00		35,63	
TOTAL DES BUDGETS ..... (pour mémoire)	7.233.998	80.297,38	104,1		37,10	

qués dans le rapport économique par le refus du gouvernement de choisir entre les diverses catégories de dépenses : « De grandes tâches, en effet, s'imposent à la France. Aucune d'entre elles ne peut être sacrifiée :

— l'administration de l'Etat qu'il faut adapter aux nécessités de la vie moderne;

— l'équipement du pays qui commande directement l'avenir de toute une économie nécessairement concurrencée par d'autres;

— la construction de logements, d'écoles, pour laquelle des retards inquiétants ont été pris;

— l'édification de la communauté où s'inscrit la mission africaine de la France;

— la défense nationale qui exige de nous une coopération en Europe et des efforts exceptionnels en Algérie;

— la participation active à la vie internationale, qui suppose que nous tenions les engagements que nous avons pris.

Quelques observations suffisent pour rappeler les principaux caractères de la répartition fonctionnelle des dépenses :

— la stabilité des dépenses de la défense nationale, un peu au-dessous du quart de l'ensemble, demeure une des caractéristiques de cette répartition;

— l'accroissement régulier des dépenses d'enseignement 11,56 % au lieu de 10,80 % l'année précédente, se poursuit pour les raisons déjà indiquées;

— l'action économique témoigne d'un effort plus particulier en faveur des secteurs de l'énergie, de l'industrie et du commerce et des transports au détriment de l'agriculture qui enregistre même une baisse en valeur nominale et des postes et télécommunications dont la progression est modeste. La diminution des crédits destinés à l'agriculture s'explique par une sensible réduction des transferts compensée, en partie seulement, par l'accroissement des investissements; le gouvernement, aidé d'ailleurs par de mauvaises récoltes, dans la viticulture, notamment, s'est efforcé de limiter l'aide de l'Etat pour l'écoulement des productions agricoles excédentaires par la réorganisation des marchés;

— les dépenses pour l'Algérie et le Sahara poursuivent leur rapide progression : 180 milliards au lieu de 109, 2,59 % des dépenses au lieu de 1,81. Le gouvernement entendait en effet accompagner l'effort militaire d'une aide, économique

notamment, susceptible d'accroître le niveau de vie de la population et d'assurer le développement du pays.

— l'effort en faveur du logement se poursuit; la reconstruction en représente désormais moins du quart; la plus forte progression est enregistrée par la consolidation des prêts spéciaux à la construction qui a exigé de l'Etat 160 milliards au lieu de 54, l'année précédente; avec 642 milliards au lieu de 488, 9,23 % des dépenses au lieu de 8,09, le secteur de la construction est avant l'énergie, le principal secteur bénéficiaire des prêts de l'Etat; 355 milliards sur 642. La part des prêts dans l'aide à la construction tend d'ailleurs à devenir prépondérante à mesure que les indemnités accordées au titre de la reconstruction et qui sont des dépenses à caractère définitif, diminuent. Cette distinction des dépenses à caractère définitif et à caractère temporaire devient, dans la loi de finances pour 1960, un des principes fondamentaux de la classification des dépenses.

18. — *La loi de finances pour 1960.*

La distinction des dépenses à caractère temporaire et à caractère définitif n'a pas de conséquences du point de vue fonctionnel et la ventilation de l'année 1960 ressemble à celle de l'année précédente. La stabilité de la fonction « défense nationale », un peu au-dessous de 25 % des dépenses, l'accroissement régulier des dépenses d'action culturelle et plus particulièrement d'enseignement qui dépassent 12 % de l'ensemble, la progression de l'action sociale due principalement à celle du budget des prestations familiales agricoles ne sont pas des innovations. Le plafonnement des dépenses de construction et d'action économique, un nouvel accroissement, mais plus modeste que pour les années précédentes de celles qui sont réalisées pour l'Algérie et le Sahara complètent la description de l'année 1960. Sa principale caractéristique est peut être en définitive le reflux relatif de la masse des dépenses publiques. Certes, le gonflement nominal des chiffres budgétaires se poursuit de 69 à 74 milliards de nouveaux francs, en valeur réelle de 77 à 80 milliards, mais la progression est inférieure à celle du revenu national et les dépenses publiques représentent 34,07 % de ce revenu, chiffre encore considérable mais nettement inférieur aux 35,63 % de l'année précédente.

LA LOI DE FINANCES POUR 1960

Fonctions	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 1,09)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (216,2 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	3.237,08	3.528,42	4,39	1,49
dont :				
Gouvernement	198,50	216,37	0,27	0,09
Administration générale.	796,27	867,93	1,08	0,37
Services financiers	2.221,16	2.421,06	3.01	1,02
Cultes	21.15	23,06	0,03	0,01
Justice et Sécurité	3.088,57	3.366,54	4,19	1,43
dont :				
Justice	277,02	301,95	0,38	0,13
Services pénitentiaires..	187,37	204,23	0,25	0,08
Police	2.624,18	2.860,36	3,56	1,22
Relations extérieures	4.674,49	5.095,19	6,34	2,16
dont :				
Affaires étrangères	1.181,93	1.288,30	1,60	0,55
Communauté	1.496,98	1.631,71	2,03	0,69
Algérie et Sahara	1.995,58	2.175,18	2,71	0,92
Défense nationale	18.048,46	19.672,82	24,51	8,35
dont :				
Services communs	2.000,09	2.180,10	2,72	0,92
Armée de terre	9.052.36	9.867,07	12,29	4,19
Marine	2.816,97	3.070,50	3,83	1,30
Armée de l'air	4.179,04	4.545,15	5,67	1,94
Action culturelle	9.727,35	10.602,81	13,21	4,50
dont :				
Enseignement	8.988,36	9.797,31	12,20	4,16
Arts, lettres, recherche.	738,99	805,50	1,01	0,34
Action sociale	6.514,89	7.101,23	8,84	3,01
Anciens combattants	3.363,42	3.666,13	4,57	1.56
Action économique	14.701,34	16.024,46	19,96	6,80
dont :				
Agriculture	2.360,14	2.572,55	3,20	1.09
Transports	4,249,53	4.631,99	5,77	1,96
Energie	3.346,83	3.648.04	4,54	1,55
Industrie, commerce ...	912,58	994,71	1,25	0,43
Postes et télécommunic.	3.832,26	4.177,17	5,20	1,77
Logement, reconstruction, urbanisme	6,618,24	7,213,88	8,99	3,06
Dette	2,671,32	2,911,74	3,63	1,24
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	1.012,71	1.103,85	1.37	0,47
Total des dépenses	73.657,87	80.287,07	100,00	34,07
Total des budgets ..... (pour mémoire)	77.443,44	84.413,35	105,1	35,79

19. — *La loi de finances pour 1961.*

Peu différente de celle de 1960, elle se traduit, comme cette dernière, par rapport à la précédente, par un léger allègement en pourcentage du revenu national (33,59 % au lieu de 34,07), par une progression sensible en valeur nominale (78 milliards au lieu de 73) et par une progression moins marquée en valeur constante (83 milliards de nouveaux francs 1963 au lieu de 80), la hausse des prix s'étant poursuivie au rythme d'environ 3 % par an.

D'une année à l'autre, la répartition des dépenses par fonctions ne peut évidemment connaître des modifications profondes. Quelques variations intéressantes peuvent toutefois être relevées dans la fonction « relations extérieures » qui, avec 7,18 % de l'ensemble des dépenses, atteint un sommet qu'elle ne semble plus devoir retrouver à l'avenir. Cet accroissement est la conséquence de deux progressions importantes des rubriques « Algérie » passées de 2,71 à 3,06 % et « affaires étrangères » de 1,60 à 2,20 % qui ne compense pas la faible réduction de 2,03 à 1,92 % de la rubrique « pays sous-développés d'expression française » substituée à la dénomination dès lors périmée de « communauté ». L'effort réalisé en faveur de l'Algérie atteint son maximum bien que le processus d'abandon du pays soit alors déjà engagé de façon irréversible ; les dépenses inscrites à la rubrique affaires étrangères ne concernent que pour une faible part les relations diplomatiques traditionnelles, plus des trois quarts étant composés d'investissements et surtout d'interventions qui sont en majorité des contributions aux organismes de coopération européenne.

Deux fonctions enregistrent des diminutions en valeur constante : la dette qui diminue, même en valeur nominale et ne représente que 3,3 % des dépenses publiques, et la défense nationale. Celle-ci, qui demeure la première fonction de l'Etat, atteint encore 23,2 % de l'ensemble des dépenses. Les trois armes enregistrent un recul en valeur réelle et même, l'armée de l'air, dont l'importance diminue régulièrement depuis plusieurs années, en valeur nominale; seule progresse de 2,72 à 2,83 % la rubrique « services communs » où figurent les dépenses relatives aux armes nouvelles.

Doit enfin être signalée la progression de la rubrique agriculture; elle est due à l'effort d'organisation des marchés dont a témoigné la création du budget annexe intitulé « fonds de régularisation et d'orientation des marchés agricoles ».

LA LOI DE FINANCES POUR 1961

FONCTIONS	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 1,06)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (233,2 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	3.492,66	3.702,22	4,46	1,50
dont :				
Gouvernement	169,42	179,59	0,22	0,07
Administration générale.	856,61	908,01	1,09	0,37
Services financiers	2.445,39	2.592,11	3,12	1,05
Cultes	21,24	22,51	0,03	0,01
Justice et Sécurité	3.243,81	3.438,44	4,14	1,39
dont :				
Justice	257,76	273,23	0,33	0,11
Services pénitentiaires..	207,23	219,66	0,27	0,09
Police	2.778,82	2.945,55	3,54	1,19
Relations extérieures	5.619,82	5.957,01	7,18	2,41
dont :				
Affaires étrangères	1.722,07	1.825,39	2,20	0,74
Pays sous-développés d'expression française.	1.504,62	1.594,90	1,92	0,64
Algérie et Sahara	2.393,13	2.536,72	3,06	1,03
Défense nationale	18.169,59	19.259,77	23,20	7,79
dont :				
Services communs	2.213,72	2.346,54	2,83	0,95
Armée de terre	9.053,50	9.596,71	11,56	3,88
Marine	2.858,43	3.029,94	3,65	1,23
Armée de l'air	4.043,94	4.286,58	5,16	1,73
Action culturelle	10.616,37	11.253,35	13,55	4,55
dont :				
Enseignement	9.426,38	9.991,96	12,03	4,04
Arts, lettres, recherche.	1.189,99	1.261,39	1,52	0,51
Action sociale	6.976,00	7.394.56	8,91	2,99
Anciens combattants	3.779,62	4.006,40	4,83	1,62
Action économique	15.840,90	16.791,35	20,22	6,80
dont :				
Agriculture	2.873,11	3.045,50	3,67	1,23
Transports	4.472,01	4.740,33	5,71	1,92
Energie	3.436,77	1.127,44	4,39	1,48
Industrie, commerce ...	1.063,62	4.235,11	1,35	0,46
Postes et télécommunic.	3.995,39	3.642,97	5,10	1,71
Logement, reconstruction, urbanisme	6.856,33	7.267,71	8,75	2,94
Dette	2.597,64	2.753,50	3,32	1,12
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	1.133,73	1.201,75	1,44	0,48
TOTAL DES DÉPENSES	78.326,47	83.026,06	100,00	33,59
TOTAL DES DÉPENSES .... (pour mémoire)	83.475,21	88.483,72	106,6	35,79

20. — *La loi de finances pour 1962.*

Certains des traits les plus caractéristiques de cette loi de finances n'apparaissent pas dans la ventilation fonctionnelle, à savoir que l'accroissement de 7 milliards des charges d'une année sur l'autre est presque exclusivement dû aux dépenses ordinaires civiles; ni les dépenses militaires, ni les investissements, ni les prêts n'ont connu d'augmentation importante; et parmi ces dépenses ordinaires en expansion, les interventions connaissent la progression la plus rapide d'environ un quart.

Cette évolution des dépenses de transfert explique notamment celle de la rubrique « agriculture » qui passe de 3,67 % de l'ensemble des dépenses à 5,59 % et devient, dans l'action économique, égale à la rubrique « transports ». Certes, la transformation du fonds de régularisation et d'orientation des marchés agricoles (F.O.R.M.A.) qui était un budget annexe, en établissement public a-t-elle allégé les documents budgétaires mais la subvention au F.O.R.M.A. a évidemment subsisté. Les dépenses en faveur de l'agriculture sont responsables pour l'essentiel des progrès de l'action économique de 20,22 à 22,40 % qui devient, avant la défense nationale, la première des fonctions de l'Etat.

Elles le sont également dans l'action sociale dont le pourcentage passe de 8,91 % à 9,24 %, le budget des prestations sociales agricoles ayant été porté d'une année à l'autre de 3,2 à 4,1 milliards.

La politique en faveur de l'enseignement est, avec la politique agricole, une des lignes de force de la loi de finances pour 1962. Certes la progression de la rubrique « enseignement » n'est pas chose nouvelle mais en 1962 l'évolution semble s'accélérer avec 13,16 % de l'ensemble des dépenses au lieu de 12,03.

Trois réductions en pourcentage et même, pour deux d'entre elles, en valeur absolue, méritent d'être soulignées : celle de la défense nationale, 22,50 % au lieu de 23,20, où, comme l'année précédente, seuls les services communs enregistrent une rapide progression de 2,83 % à 3,48 %, mais qui ne compense pas les économies réalisées sur les armes classiques; celle des relations extérieures avec 5,3 milliards au lieu des 5,6 et où la rubrique Algérie, avec 2,35 % au lieu de 3,06 enregistre enfin l'évolution politique; celle du logement qui diminue de 6,8 à 6,1 milliards non parce que l'effort de construction s'est ralenti dans le pays mais parce que le coût de la reconstruction, presque achevée, s'allège désormais rapidement.

LA LOI DE FINANCES POUR 1962

Fonctions	En millions de francs courants	En millions de F 1963 (coefficient 1,03)	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (256,6 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	3.728,53	3.840,39	4,39	1,45
dont :				
Gouvernement	195,82	201,70	0,23	0,07
Administration générale.	844,74	870,08	0,99	0,23
Services financiers	2.659,06	2.738,83	3,13	1,04
Cultes	28.91	29,78	0,04	0,01
Justice et Sécurité	3.262,37	3.360,24	3,84	1,27
dont :				
Justice	284,26	292,79	0,33	0,11
Services pénitentiaires..	226,22	233,01	0,27	0,09
Police	2.751,89	2.834,41	3,24	1,07
Relations extérieures	5.264,48	5.422,41	6,19	2,05
dont :				
Affaires étrangères	1.472,27	1.516,44	1,73	0,57
Pays sous-développés d'expression française.	1.818,62	1.873,18	2,14	0,71
Algérie et Sahara	1.973,59	2.032,79	2,32	0,77
Défense nationale	19.122,61	19.696,29	22,50	7,45
dont :				
Services communs	2.953,48	3.042,08	3,47	1,15
Armée de terre	9.281,11	9.559,54	10,92	3,62
Marine	2.986,87	3.076,48	3,51	1,16
Armée de l'air	3.901,15	4.018,19	4,60	1,52
Action culturelle	11.974,97	12.334,22	14,09	4,66
dont :				
Enseignement	10.902,55	11.229.63	12,83	4,25
Arts, lettres, recherche..	1.072,42	1.104,59	1,26	0,41
Action sociale	7.842,35	8.077,62	9,23	3,08
Anciens combattants	4.198,69	4.324,65	4,94	1,64
Action économique	19.484,83	20.069,38	22,92	7,59
dont :				
Agriculture	4.742,09	4.884,38	5,58	1,85
Transports	4.804,60	4.948,74	5,65	1,87
Energie	3.925,56	4.043,33	4,62	1,53
Industrie, commerce ...	1.223,40	1.260,07	1,44	0,48
Postes et télécommunic.	4.789,18	4.932,86	5,63	1,86
Logement, reconstruction, urbanisme	6.190,47	6.376,18	7,28	2,41
Dette	2.696,15	2.777,03	3,17	1,05
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	1.242,75	1.280,04	1,46	0,48
Total des dépenses	35.008,20	87.558,45	100,00	33,13
Total des budgets ..... (pour mémoire)	96.434,25	99.327,28	113,4	37,58

21. — *La loi de finances pour 1963.*

Le dernier budget de la série qui fait l'objet de la présente étude est intéressant non par les modifications qui apparaissent dans la répartition fonctionnelle des dépenses mais par l'occasion qu'il fournit de faire le point des différentes fonctions actuellement exercées par l'Etat.

Dans l'ensemble l'année 1963 prolonge les évolutions qui avaient déjà été constatées l'année précédente :

— réduction, du moins en valeur relative, des charges de la défense nationale mais progression des services communs où figurent les dépenses relatives aux armes nouvelles;

— réduction, même en valeur absolue, de la fonction « relations extérieures » et notamment de la rubrique Algérie passée de 1.995 millions à 1.323;

— faible diminution des charges de la dette qui, avec 2,77 % de l'ensemble des dépenses, atteignent le niveau le plus faible qu'elles aient jamais connu depuis le début du XIX^e^ siècle.

Au contraire, l'action économique poursuit sa progression avec 23,35 % de l'ensemble des dépenses et de même l'enseignement avec 14,41 %.

Enfin, malgré le proche achèvement de la reconstruction, les dépenses de la rubrique logement enregistrent une légère reprise : l'augmentation des crédits relatifs à la construction et à l'urbanisme fait plus que compenser la réduction des crédits d'indemnisation des dommages de guerre.

Ce budget, peu différent de celui de 1962, se traduit, en pourcentage du revenu national, à 33,70 % au lieu 33,13 par un accroissement trop faible pour que des conclusions puissent en être tirées. En réalité, depuis une dizaine d'années, la masse budgétaire semble plafonner autour du tiers du revenu national. Toutefois, la part de ce revenu, consacrée à une fonction n'a pas la même signification selon la nature économique des dépenses et quelques précisions semblent nécessaires à ce sujet : les dépenses de fonctionnement expriment le coût des services publics; elles sont pour la collectivité une charge; certes, cette charge n'est pas sans contrepartie; l'Etat rend des services qui contribuent à la prospérité de la collectivité et dont certains sont même tout à fait indispensables; les dépenses de fonctionnement sont analogues aux frais généraux dans une entreprise; le seul problème est de comparer leur coût avec leur utilité. Au contraire, les dépenses de transfert ne correspon-

LA LOI DE FINANCES POUR 1963

Fonctions	En millions de F 1963	En pourcentage de l'ensemble des dépenses	En pourcentage du revenu national (278,7 MD)
Pouvoirs publics et Administration générale ..	4.112,19	4,38	1,48
dont :			
Gouvernement	204,07	0,22	0,07
Administration générale.	995,78	1,06	0,36
Services financiers	2.881,19	3,07	1,04
Cultes	31,15	0,03	0,01
Justice et Sécurité	4.144,68	4,41	1,49
dont :			
Justice	325,03	0,34	0,11
Services pénitentiaires..	269,72	0,29	0,10
Police	3.549,93	3,78	1,28
Relations extérieures	4.506,14	4,80	1,62
dont :			
Affaires étrangères	1.240,03	1,32	0,44
Pays sous-développés d'expression française.	1.942,92	2,07	0,70
Algérie et Sahara	1.323,19	1,41	0,48
Défense nationale	20.157,95	21,47	7,23
dont :			
Services communs	3.583,38	3,82	1,29
Armée de terre	8.530,63	9,09	3,06
Marine	3.234,32	3,44	1,16
Armée de l'air	4.809,62	5,12	1,72
Action culturelle	14.837,99	15.80	5,32
dont :			
Enseignement	13.536,01	14,41	4,86
Arts, lettres, recherche.	1.301,98	1,39	0,46
Action sociale	8.675,82	9,24	3,11
Anciens combattants	4.407,50	4,69	1,58
Action économique	21.941,11	23,35	7,87
dont :			
Agriculture	4.836.56	5,15	1.74
Transports	5.543,62	5,90	1,99
Energie	4.635,59	4,94	1,66
Industrie, commerce ...	1.377 08	1,47	0,50
Postes et télécommunic.	5.548,26	5,89	1,98
Logement, reconstruction, urbanisme	6.933,48	7,38	2,49
Dette	2.601,38	2,77	0,93
Autres dépenses non fonctionnelles et dépenses non ventilées	1.610,13	1,71	0,58
Total des dépenses	93.928 37	100,00	33,70
Total des budgets ..... (pour mémoire)	105.300,02	112,11	37,78

dent à aucun prélèvement sur le revenu national; l'Etat intervient seulement pour prélever une partie du revenu de certains et pour l'attribuer à d'autres. La fraction du revenu national disponible pour la satisfaction des besoins autres que ceux de l'Etat n'en est pas modifiée. Une exception importante à ce principe doit toutefois être rappelée : les transferts à des bénéficiaires extérieurs qui sont un appauvrissement sans contrepartie de la collectivité; non seulement ils impliquent un prélèvement sur le revenu national, comme les dépenses de fonctionnement, mais encore aucun service rendu ne peut être mis en parallèle avec ce prélèvement. D'autre part, le fait que les transferts laissent inchangée la part du revenu national à la disposition de la collectivité n'implique pas que l'importance de ces transferts puisse être indéfiniment accrue; les prélèvements par l'emprunt et par l'impôt deviennent plus difficiles, à mesure que leur importance s'accroît et d'un point de vue économique, une comparaison doit être faite entre l'emploi des revenus par ceux sur lesquels ils sont prélevés et par ceux auxquels ils sont transférés.

Les dépenses d'investissement présentent le même caractère que les dépenses de fonctionnement lorsqu'elles servent à réaliser des installations, équipements, constructions, nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat; ainsi tous les investissements militaires, les constructions scolaires et universitaires, les bâtiments administratifs; de même lorsque les investissements sont mis directement à la disposition du public : par exemple, les constructions de routes; encore dans ce dernier cas l'investissement peut-il être considéré comme un transfert à des bénéficiaires non déterminés individuellement. En revanche, lorsqu'elles prennent la forme de subventions à des particuliers ou à des entreprises (11), les dépenses d'investissement ne sont pas un prélèvement sur le revenu national. De même *a fortiori*, lorsque l'Etat accorde des prêts, notamment dans le domaine du logement (prêts aux organismes d'habitations à loyer modéré, consolidation des prêts spéciaux à la construction) et dans celui de l'action économique, particulièrement de l'énergie (prêts du fonds de développement économique et social).

La notion de dépenses d'investissement semble être une idée fausse dans le domaine des dépenses publiques; certes, le domaine de l'Etat est immense; faire l'inventaire de cette fortune présenterait un intérêt certain, malgré les difficultés d'évaluation. L'Etat pourrait être assimilé à une entreprise et chaque année il pourrait

(11) Entreprises publiques ou privées, les entreprises publiques n'ayant pas d'un point de vue économique, un caractère différent des entreprises privées.

amortir une partie de son actif; cet amortissement serait ajouté aux dépenses de fonctionnement; en revanche, les dépenses de renouvellement des installations et du matériel auraient le caractère d'investissements et s'ajouteraient à l'actif de l'Etat. Mais le budget n'est pas un compte de profits et pertes, l'Etat n'est pas une entreprise. Tous les comptables savent combien les amortissements sont arbitraires. Les charges publiques pourraient varier considérablement selon les taux d'amortissement adoptés. La raison d'être du budget est d'autoriser des dépenses qui donneront lieu à des sorties de fonds et qui exigeront des prélèvements correspondants par l'impôt ou l'emprunt. Dès lors, la notion d'investissement au sens d'accroissement net du volume des biens durables dont l'Etat a la propriété ne présente pas d'intérêt.

Les dépenses qualifiées d'investissements se rattachent dans la loi de finances à une notion plus extensive : celles qui aboutissent à des investissements, que ces investissements soient réalisés directement par l'Etat ou par d'autres collectivités grâce à ses subventions ou à ses prêts. Si les dépenses affectées à des investissements qui font partie du domaine de l'Etat sont véritablement génératrices d'investissements supplémentaires, rien ne permet d'affirmer que les subventions et les prêts sont toujours la source d'investissements supplémentaires. Les particuliers et les entreprises publiques ou privées ont une caisse unique. S'ils n'avaient pas reçu l'aide de l'Etat, leurs disponibilités auraient été moindres, mais rien ne permet d'affirmer que tout le supplément de leurs disponibilités en provenance de l'Etat, se traduit par un surcroît équivalent d'investissements. Ils auraient réexaminé toutes les dépenses possibles en fonction de leur caractère de plus ou moins grande nécessité, ils auraient cherché les moyens de se procurer, plus difficilement certes, d'autres disponibilités et ils auraient remanié toutes leurs dépenses. La suppression des subventions et des prêts qualifiés d'investissements modifierait sensiblement les conditions de l'équilibre économique, mais le montant total des investissements dans le pays ne diminuerait pas automatiquement de la même somme. Pour prendre des exemples concrets, si l'électricité de France n'avait jamais reçu le moindre prêt du F.D.E.S. ses investissements n'auraient pas été diminués d'autant : elle aurait fait un effort de compression de ses dépenses courantes; elle aurait émis davantage d'emprunts et ces émissions auraient été plus faciles puisque le trésor, allégé des charges du F.D.E.S., aurait moins emprunté; elle aurait réalisé un effort d'autofinancement en augmentant le prix de l'électricité. De même si l'Etat avait moins aidé la construction, les sacrifices des particuliers eussent été plus grands. Dans les deux

exemples ci-dessus, l'action de l'Etat a facilité les investissements, a joué comme un stimulant mais rien ne permet d'affirmer que ces transferts destinés à des dépenses d'investissement se soient traduits par un supplément équivalent d'investissements dans le pays.

La notion d'investissement dans les documents budgétaires est d'ailleurs obscurcie par le recours à un autre concept : celui d'investissement économique, qui rappelle dans une certaine mesure, la notion de biens de production; ainsi le budget fonctionnel ne reconnaît pas le caractère d'investissements à l'équipement militaire qu'il rattache aux dépenses de fonctionnement; mais les constructions à caractère administratif, les constructions scolaires ne contribuent pas davantage à la production que les investissements militaires; la conception strictement économique des investissements publics est parfaitement valable, mais elle ne reçoit qu'un commencement d'application.

En réalité, les dépenses publiques peuvent être classées en deux catégories : celles qui sont une charge pour la collectivité, qui impliquent une consommation de biens et de services et celles qui consistent à faire transiter par l'intermédiaire de l'Etat, une fraction du revenu national d'une catégorie de bénéficiaires à une autre, en bref les charges publiques proprement dites et les transferts.

Si la notion de bilan de l'Etat est d'un emploi peu commode pour les investissements matériels dans le domaine public, elle est en revanche plus accessible pour une catégorie particulière de la richesse de l'Etat : ses créances sur les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, particuliers ou entreprises. Un trait caractéristique des lois de finances actuelles et des budgets depuis la seconde guerre mondiale est l'importance des prêts qui y figurent et dont la plupart sont d'ailleurs considérés comme des dépenses d'investissements. Cette expression, qui signifie « dépenses de l'Etat affectées à des investissements », pourrait être conservée en lui donnant le sens d'investissements de l'Etat sous forme de prêts, par opposition aux dépenses de fonctionnement et aux transferts; dans cette conception l'Etat, comme un particulier ou une entreprise, investirait une partie de ses ressources en accordant des prêts. Ainsi, les dépenses publiques comprendraient les charges publiques et les transferts; les transferts se subdiviseraient en transferts définitifs ou subventions, le plus souvent à caractère économique ou social et transferts provisoires ou prêts, l'Etat substituant dans son patrimoine des créances aux liquidités qu'il transfère à des tiers.

En 1961, l'Etat, d'après les prévisions de la loi de finances, doit ainsi s'enrichir de 7.604 millions de créances soit 6.909 au titre des

comptes de prêts, 83 au titre des comptes d'affectation spéciale et 612 au titre des autres comptes spéciaux. Mais ce chiffre doit être diminué de 1.215 millions de remboursements dont 1.189 pour les comptes de prêts et 26 pour les comptes d'affectation spéciale. En réalité, l'Etat doit augmenter ses créances en cours d'année de 6.389 millions.

Comme les prévisions d'emprunts pour couvrir toutes ses charges, aussi bien définitives que temporaires, sont, y compris les emprunts des P. et T., de 7.400 millions, son véritable déficit, la somme dont il se sera appauvri au terme de l'exécution de la loi de finances sera de 7.400 — 6.389 = 1.011 millions, c'est-à-dire le total du déficit du budget général 671 millions, du déficit du budget annexe des postes et télécommunications, 450 millions, diminué de l'excédent des ressources des opérations à caractère définitif des comptes d'affectation spéciale, 110 millions. La différence entre ce que l'Etat doit emprunter et ce qu'il doit prêter est bien évidemment égale au solde des opérations à caractère définitif.

Les dépenses de chaque fonction se répartissent très diversement entre les dépenses de fonctionnement au sens large précédemment défini, les dépenses de transferts-subventions ou transferts définitifs et les dépenses de transferts-prêts ou transferts temporaires.

La « défense nationale », les « pouvoirs publics et l'administration générale », la justice et la sécurité, l'action culturelle, requièrent presque exclusivement des dépenses de fonctionnement; l'Algérie et le Sahara, les relations extérieures, la communauté, surtout des dépenses de transferts définitifs, mais qui, à la différence des autres transferts sont une charge pour la collectivité puisqu'ils bénéficient à des Etats étrangers, la dette exclusivement, les anciens combattants et l'action sociale pour la plus grande part des transferts définitifs; l'action économique, le logement et la reconstruction surtout des transferts, tant définitifs que temporaires.

Un inventaire plus détaillé du contenu de chaque fonction fait nettement apparaître cette répartition des dépenses affectées à chaque fonction selon leur nature économique.

*
**

La fonction « pouvoirs publics et administration générale » recouvre les dépenses fondamentales de l'Etat, celles qui sont liées à son existence même, sans lesquelles il n'existerait pas : les dépen-

ses du gouvernement, celles d'administration générale au sens étroit du terme, c'est-à-dire des organes administratifs qui établissent un lien entre les gouvernants et les gouvernés, celles, enfin, des services financiers qui permettent à l'Etat de se procurer et d'utiliser les ressources sans lesquelles il serait réduit à l'impuissance. A ces dépenses ont été ajoutées celles des cultes, dépenses particulières aux départements d'Alsace et de Lorraine où la séparation des églises et de l'Etat n'a pas été appliquée, ces départements étant à l'époque dans la souveraineté allemande. Les dépenses des cultes sont d'ailleurs minimes : à peine trois dix-millièmes des dépenses publiques et un dix-millième du revenu national.

Les autres dépenses de la fonction sont elles-mêmes modestes. Sous la rubrique gouvernement (0,22 % des dépenses, 0,07 % du revenu national) sont inscrites les dépenses du titre II, c'est-à-dire celles des organes constitutionnels : présidence de la république, assemblée nationale, sénat, conseil constitutionnel, soit 182 millions; s'y ajoutent celles du conseil économique et social, 16 millions, qui font l'objet d'un fascicule budgétaire spécial. L'administration générale figure pour 995 millions soit 1,06 % des dépenses et 0,36 % du revenu national; elle comprend notamment des dépenses inscrites au budget du ministère de l'intérieur, administration centrale de ce ministère, services des préfectures, subventions à caractère général aux collectivités locales; celles de divers services placés directement sous l'autorité du premier ministre : journaux officiels, services généraux, etc...; enfin quelques dépenses rattachées à des budgets annexes, légion d'honneur, ordre de la libération, imprimerie nationale, etc... La rubrique « services financiers » groupe les dépenses des services financiers de l'Etat à savoir celles de l'administration centrale des finances, des services extérieurs du trésor, des directions générales des impôts et des douanes, celles des monnaies et médailles, du service des chèques postaux et de la caisse nationale d'épargne; elles atteignent près de trois milliards, 3,07 % des dépenses publiques, 1,04 % du revenu national; deux milliards correspondent au coût de l'assiette et du recouvrement des recettes de l'Etat et des collectivités locales et à celui du paiement de leurs dépenses.

La fonction justice et sécurité, 4,41 % des dépenses, 1,49 % du revenu national, est une des fonctions traditionnelles de l'Etat. Les dépenses de la police et du maintien de l'ordre sont de beaucoup les plus importantes; elles atteignent 3.550 millions sur un total pour la fonction de 4.145. Elles se répartissent sur deux postes principaux : les services de la sécurité nationale, d'une part, la gendarmerie et la garde républicaine d'autre part, auxquels s'ajou-

te une subvention de 429 millions pour les dépenses des services de police et d'incendie de la ville de Paris et diverses dépenses telles que la protection civile et divers secours de l'Etat en cas de calamités publiques. Les 325 millions classés sous la rubrique « justice » sont les dépenses de l'administration centrale du ministère de la justice et celles des services judiciaires, notamment la rémunération des magistrats qui à l'occasion de la réforme judiciaire ont obtenu en 1958 une revalorisation très appréciable de leurs rémunérations. Enfin les services pénitentiaires qui figurent pour 270 millions comprennent pour le quart environ de cette somme les dépenses de l'éducation surveillée.

Seule la rubrique « affaires étrangères » de la fonction « relations extérieures » comprend les dépenses diplomatiques traditionnelles qui sont des dépenses de fonctionnement. Celles-ci n'en représentent d'ailleurs guère plus d'un quart, l'essentiel étant constitué par des dépenses de transfert, principalement des contributions aux organismes de coopération européenne. Malgré cet aspect nouveau des relations extérieures qui a tendu depuis quelques années à en accroître les charges, celles-ci demeurent modestes : 1.240 millions, 1,32 % de l'ensemble des dépenses, 0,44 % du revenu national.

Les dépenses en faveur de l'Algérie, en rapide diminution depuis deux ans, sont à peu près égales aux précédentes. Elles sont en quasi-totalité des dépenses de transfert, une aide que l'ancienne métropole accorde à l'Etat algérien. Ces chiffres toutefois n'expriment qu'un aspect de la réalité : une évaluation exacte de la charge que fait peser l'Algérie sur les finances françaises devrait tenir compte de l'aide occulte qui résulte de l'union monétaire et du libre transfert des capitaux entre les deux pays.

Le caractère de la rubrique « pays sous-développés d'expression française » est analogue à celui de la rubrique Algérie. Ce titre a été adopté faute d'en trouver un meilleur car il groupe non seulement les charges qui résultent des rapports entre la France et les Etats d'Afrique qui ont acquis leur indépendance mais encore celles qu'entraînent les territoires soumis à la souveraineté française, notamment les quatre départements d'outre-mer. Les dépenses de fonctionnement représentent une part importante des charges qu'occasionnent ces départements mais l'aide aux Etats africains prend évidemment le caractère de transferts. En réalité, les dépenses inscrites dans la présente rubrique correspondent pour l'essentiel à celles qui figurent dans les budgets de la coopération, des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer. Comme pour l'Algérie, la contribution à caractère budgétaire ne représente

qu'une partie de l'aide apportée par la France; une appréciation exacte de cette aide devrait tenir compte des avantages économiques qui découlent de l'appartenance à la zone franc et du soutien apporté par l'ex-métropole aux cours des matières premières et des produits agricoles.

La défense nationale n'est plus la première des fonctions de l'Etat avec plus de 20 milliards soit 21,47 % des dépenses et 7,23 % du revenu national. Elle reprend la quasi-totalité des budgets militaires, la seule exception importante concernant les dépenses de la gendarmerie qui sont rattachées à la fonction police; elle tient compte en outre de certaines dépenses qui figurent dans les budgets civils : celui des charges communes pour les pensions militaires, le versement forfaitaire sur les salaires, les majorations de traitements à intervenir dans l'année; ceux également des services généraux du premier ministre, du service de documentation extérieure et de contre-espionnage, du secrétariat général de la défense nationale, du groupement des contrôles radioélectriques. Les dépenses de l'armée de terre représentent moins de la moitié du total des dépenses militaires; les services communs plus du sixième; ils sont gonflés par les dépenses de recherches et d'études en rapide accroissement depuis quelques années pour tenir compte dans l'armée des progrès scientifiques et techniques; la marine absorbe moins d'un sixième des dépenses militaires et l'armée de l'air près d'un quart.

La majeure partie des dépenses d'action culturelle concerne l'enseignement : 13,5 milliards sur 14,8; plus de 14 % des dépenses publiques et de 5 % du revenu national y sont consacrés. Ces dépenses sont pour les trois quarts environ des dépenses de personnel. Le ministère de l'éducation nationale, dont dépendent presque toutes les dépenses d'enseignement est, de tous les ministères, celui qui compte les effectifs de beaucoup les plus élevés : 470.000 unités environ, en progression depuis une dizaine d'années d'au moins 20.000 par an. La progression des effectifs de ce ministère est d'ailleurs plus rapide que celle des élèves; ceux-ci, en dix ans, sont passés de 6 millions à 8,8 millions, soit une progression de 46 % alors que les effectifs budgétaires du ministère de l'éducation nationale progressaient de 270.000 à 470.000 soit de 74 %; les documents budgétaires ne permettent pas de déceler une pénurie de maîtres.

La rubrique « enseignement » regroupe enfin toutes les dépenses d'enseignement dispersées dans les budgets d'autres ministères que l'éducation nationale : agriculture, industrie et commerce, santé, travaux publics, aviation civile, marine marchande, etc...

Parmi les dépenses d'action culturelle autres que celles d'enseignement, une mention particulière doit être faite des dépenses affectées à la recherche qui atteignent près d'un milliard; les autres dépenses classées sous cette rubrique sont modestes et traditionnelles; elles concernent l'information et surtout les arts et lettres, les archives, l'architecture, les bibliothèques.

L'action sociale qui figure pour près de 9 milliards soit 9,24 % de l'ensemble des dépenses et 3,11 % du revenu national, est essentiellement composée de dépenses de transfert et comprend, d'une part, les charges du budget annexe des prestations sociales agricoles qui s'élèvent à 3.191 millions mais qui font double emploi avec celles du budget général à concurrence de 668 millions, d'autre part une série de dépenses inscrites aux budgets des charges communes (notamment le fonds national de solidarité pour 1.121 millions), et des ministères du travail (fonds de chômage 75 millions, et surtout contribution de l'Etat au fonds de retraites de la caisse autonome de sécurité sociale dans les mines et à diverses caisses de retraites, 541 millions), de la santé (aide sociale et aide médicale 1.570 millions), de la marine marchande (subvention à l'établissement national des invalides de la marine, 196 millions, etc...). Enfin la quasi-totalité du budget des rapatriés d'Algérie avec plus d'un milliard a été rattachée à l'action sociale.

Ces chiffres ne recouvrent qu'une faible part des dépenses sociales de la collectivité; seul le budget social permet d'en prendre une vue d'ensemble. Pour 1962, ses prévisions de dépenses atteignent près de soixante-neuf milliards; après élimination de l'aide au logement, des dépenses qui découlent des suites des hostilités, notamment de la reconstruction et des pensions des anciens combattants, enfin des dépenses sociales et avantages sociaux divers du secteur privé, restent 56 milliards qui, s'ils étaient inscrits dans le budget de l'Etat ou dans un budget annexe comme celui des prestations sociales agricoles, seraient rattachés à la fonction « action sociale ».

Le budget social tient compte d'une catégorie de dépenses dont le caractère social est certain mais dont l'importance et la spécificité ont paru suffisantes pour qu'elles soient groupées dans une rubrique particulière : les pensions et allocations aux anciens combattants, à leurs veuves, orphelins et ascendants. Ces dépenses, inscrites pour la plupart au budget du ministère des anciens combattants, représentent les trois quarts des dépenses d'action sociale proprement dite, compte non tenu du budget des prestations sociales agricoles; elles atteignent en effet 4,4 milliards, soit 4,69 % des dépenses publiques et 1,58 % du revenu national.

Moins de la moitié des dépenses d'action économiqe sont inscrites au budget général : 10,7 milliards sur 21,9, le solde soit 7,6 milliards étant partagé entre le budget des P. et T. et les comptes spéciaux du trésor. L'action économique de l'Etat dans le domaine des postes et télécommunications est quelque peu différente de ce qu'elle est dans les autres fonctions : les dépenses du budget annexe des P. et T. sont en effet couvertes par des recettes d'exploitation qui lui confèrent un caractère industriel et commercial; les postes pourraient très bien, comme l'a été à compter du 31 décembre 1959, la radiodiffusion-télévision française, être transformées en établissement public et disparaître de la loi de finances; avec 5,5 milliards, la fonction « postes et télécommunications » représente 5,89 % des dépenses et 1,98 % du revenu national. Malgré des dépenses d'équipement importantes pour les télécommunications (635 millions) les trois quarts des charges de la fonction sont des dépenses de personnel, le ministère des postes avec près de 250.000 agents, étant le ministère civil dont les effectifs sont les plus élevés, après ceux du ministère de l'éducation nationale.

Une part importante des dépenses en faveur de l'agriculture, 4,8 milliards, 5,15 % de l'ensemble des dépenses et 1,74 % du revenu national, est constitué par des subventions du fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (1.500 millions), pour les céréales et le sucre (507 millions), pour les travaux de génie rural (818 millions), pour le matériel agricole (245 millions) et par des prêts (803 millions).

L'action de l'Etat dans le secteur des transports recouvre deux catégories principales de dépenses : le développement du réseau routier et les aides, à la S.N.C.F., à la R.A.T.P., aux transports maritimes et aux transports aériens. L'entretien, la réparation et la construction des routes figurent au budget général pour 423 millions et les dépenses du fonds spécial d'investissement routier pour 548 millions dont 447 seulement concernent le réseau routier et donc la fonction transport; la tranche urbaine du fonds routier est, en effet, rattachée à l'urbanisme et la tranche vicinale à l'agriculture; ces sommes doivent encore être majorées de 133 millions de travaux à réaliser sur emprunts gagés par des péages. Sans tenir compte des indemnités pour réductions de tarif qui présentent en général un caractère social, les subventions à la S.N.C.F. s'élèvent à 1.675 millions et à la R.A.T.P. à 257 millions. Les dépenses en faveur des transports maritimes et aériens sont moins importantes; l'aide à la construction navale s'élève à 298 millions, à l'armement naval à 39 millions et les subventions aux entreprises de transport

d'intérêt national à 99 millions pour la marine marchande et à 63 millions pour l'aviation civile.

Les dépenses du secteur énergie, 4,6 milliards, 4,94 % des dépenses publiques, 1,66 % du revenu national, proviennent à concurrence de 2.275 millions de prêts dont 1.500 sont accordés à l'électricité de France, 110 au gaz de France, 60 aux charbonnages de France, 90 à la compagnie nationale du Rhône et 150 au commissariat à l'énergie atomique. Mais l'essentiel des dépenses, qui concernent l'énergie atomique, est inscrit pour 1.304 millions au budget des services généraux du premier ministre, ce qui porte à 1.454 millions l'aide de l'Etat pour le développement de cette nouvelle forme d'énergie.

La rubrique industrie et commerce enfin, groupe une série de dépenses relativement modestes et assez variées dans leur objet ainsi que les dépenses d'action économique générale (statistiques, planification, etc. Elle atteint 1.377 millions soit 1,47 % des dépenses et 0,50 % du revenu national. Le total des cinq subdivisions de l'action économique, avec près de 22 milliards de dépenses, constitue la première fonction de l'Etat, un peu supérieure à la défense nationale. Elle représente près du quart de la loi de finances, près de 8 % du revenu national. Mais elle ne correspond pas tout entière à des interventions de l'Etat puisque les dépenses des postes et télécommunications ne présentent pas ce caractère. Les interventions économiques de l'Etat n'exigent donc qu'environ 17 milliards, 18 % des dépenses publiques; encore ce pourcentage est-il surestimé puisqu'il englobe des dépenses aussi traditionnelles que l'entretien et la construction des routes. L'action économique de l'Etat n'apparaît donc pas comme une fonction spécialement importante. En réalité, comme pour l'action sociale, le budget ne permet de connaître qu'un aspect limité du rôle de l'Etat; celui-ci agit autant et même davantage par la direction du crédit et par la socialisation d'une grande partie de l'activité économique (énergie, transports, crédit, etc...) que par le budget.

Celui-ci, en revanche, dans le domaine du logement, traduit l'essentiel de l'action de l'Etat. Toutes les dépenses de réparation des dommages de guerre y figurent soit 914 millions. L'aide de l'état en faveur de la construction s'exerce sous deux formes : des subventions, primes et bonifications d'intérêts aux constructeurs d'une part, des prêts d'autre part. L'aide aux constructeurs s'élève à 1.116 millions dont 555 pour les primes à la construction; 180.000 logements doivent bénéficier de cette aide. Les prêts, d'un montant de 4.216 millions ,sont réservés à concurrence de 2.573 millions aux organismes d'habitations à loyer modéré pour leur permettre

de financer la construction de 120.000 logements; pour 600 millions, à la consolidation des crédits à moyen terme transformés en prêts spéciaux à la construction, pour 575 millions à la politique d'urbanisme retracée par le compte spécial du fonds national d'aménagement du territoire. Au total les dépenses de reconstruction, de construction et d'urbanisme atteignent 6.933 millions soit 7,38 % des dépenses et 2,49 % du revenu national. Sous une forme ou une autre, la quasi-totalité des quelque 320.000 logements qui doivent être construits en 1963 bénéficient d'une aide de l'Etat; cette aide s'élève donc en moyenne à 21.665 N.F. par logement construit, chiffre légèrement gonflé du fait qu'une partie des dépenses de reconstruction ne concerne pas des logements mais indemnise des dommages mobiliers ou la destruction d'entreprises industrielles et commerciales. La charge pour l'Etat n'en apparaît pas moins d'environ 20.000 N.F. par appartement construit.

La rubrique « dette publique » avec 2.601 millions, 2,77 % des dépenses, 0,93 % du revenu national est sensiblement inférieure au montant du titre I du budget qui s'élève à 5.022 millions. Le titre I comprend, en effet, d'autres dépenses qui figurent sous la rubrique dépenses non fonctionnelles et dont les principales concernent les restitutions d'impôts à la suite de dégrèvements fiscaux (1.513 millions) ; il comprend, d'autre part, des charges de la dette qui, étant affectées à un objet nettement déterminé, ont pu être rattachées à une fonction. Les charges d'amortissement étant considérées comme des opérations de trésorerie la rubrique dette n'englobe que les charges d'intérêt de la dette générale de l'Etat soit 2.988 millions que la déduction des mouvements internes avec les budgets annexes de la Caisse nationale d'épargne et des Postes et Télécommunications réduit d'un peu plus de 10 %.

En capital, la dette publique, y compris la dette propre des Postes et Télécommunications (1.028 millions), s'élevait fin avril 1962 (derniers chiffres disponibles à ce jour) à 86,6 milliards soit un peu moins que l'ensemble des dépenses budgétaires de l'année et environ 31 % du revenu national. La dette extérieure, bien qu'elle ait été automatiquement revalorisée par les modifications de la parité extérieure du franc, est revenue à fin 1960, après les remboursements d'emprunts extérieurs effectués au cours des années 1959 à 1962 à 10,3 milliards. La dette envers les instituts d'émission (7,6 milliards) étant depuis plusieurs années remarquablement stable, toute la progression de la dette publique est imputable à la dette intérieure amortissable et surtout à court terme qui ont doublé en sept ans et s'élèvent, la première à 22,6 milliards et la seconde à 44,1 milliards.

La situation de la dette publique périodiquement publiée et dont les chiffres ci-dessus reprennent les principaux éléments ne correspond pas exactement à la dette de l'Etat car elle ne tient pas compte de dépôts des correspondants du Trésor (12) qui atteignaient 36 milliards fin avril 1962. Le développement rapide de ces dépôts qui au cours des années 1960-61 se sont accrus de 7 milliards explique le faible accroissement de la dette publique de 1,1 milliard seulement au cours de la même période, et aussi la stabilité des charges budgétaires d'intérêt.

*
**

Au cours de cette analyse d'un point de vue fonctionnel des diverses étapes du budget de l'Etat, l'accent a été plus particu-

(12) La liste des correspondants du Trésor telle qu'elle apparaît dans la situation résumée des opérations de Trésor est la suivante :
— tous les services d'Etat dotés d'un budget annexe et notamment la caisse nationale d'épargne et les postes et télécommunications,
— les établissements du secteur public notamment :
caisse des dépôts et consignations
crédit national,
radiodiffusion télévision française,
caisse centrale de coopération économique,
service des alcools,
caisse nationale de crédit agricole,
office national interprofessionnel des céréales,
caisse de consolidation et de mobilisation des crédits à moyen terme,
société nationale des chemins de fer français,
électricité de France,
gaz de France,
charbonnages de France,
caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie, etc.
— les collectivités administratives :
départements,
communes,
établissements publics locaux,
établissements publics départementaux et régionaux,
départements d'outre-mer,
territoires d'outre-mer
Algérie,
Sahara,
— les trésors étrangers, notamment :
trésor chérifien,
trésor tunisien,
trésor guinéen
trésor vietnamien et laotien, etc.
— enfin d'autres correspondants tels que :
les comptables pour leurs fonds particuliers,
les régisseurs d'avances.
le crédit foncier,
la banque centrale des états de l'Afrique de l'Ouest et des états de l'Afrique Equatoriale et du Cameroun, etc.

lièrement mis sur les différences qui apparaissaient d'un budget à l'autre ; derrière les contingences historiques, les lignes générales de l'évolution ont ainsi tendu à disparaître que les tableaux récapitulatifs par fonction vont permettre de retracer ces lignes générales.

CHAPITRE VIII

LES FONCTIONS DE L'ETAT DEPUIS LE DEBUT DU XIXe SIECLE (Fin)

III. — L'évolution des principales fonctions de l'Etat.

L'analyse de l'évolution des principales fonctions de l'Etat soulève de sérieuses difficultés en raison de la différence d'ordre de grandeur entre les chiffres du début du XIXe siècle et ceux de la période actuelle. Exprimés en unités monétaires courantes, ils sont difficiles à analyser car ils sont soumis à partir de la première guerre mondiale à l'influence prédominante des facteurs monétaires qui leur impriment un rythme de croissance très rapide. Les chiffres bruts n'en doivent pas moins être présentés de préférence à tous autres car toute autre présentation risque toujours d'être entachée d'arbitraire.

Si, avant 1914, le niveau des prix, malgré d'amples fluctuations est demeuré approximativement stable, en cinquante ans les prix ont été multipliés par 230. Pour éliminer l'influence de la hausse des prix, les chiffres bruts de chaque fonction ont été en nouveaux francs 1963.

L'évolution des dépenses en monnaie constante permet de constater une progression considérable de toutes les rubriques sauf des cultes. Même la dette publique, allégée par la dépréciation monétaire, représente une charge cinq fois plus élevée en 1963 qu'au début du 19e siècle. La masse réelle des dépenses est, en effet, en 1963, quarante-cinq fois plus élevée qu'en 1822, près de vingt-cinq fois plus qu'en 1862, de dix fois plus qu'en 1892, de quatre fois plus qu'entre les deux guerres et, au cours des dix dernières années, elle s'est encore accrue de près des deux tiers. En conclure

à un accroisement de même ampleur des fonctions de l'Etat serait commettre une lourde erreur. Nul, par exemple, ne soutiendra que l'importance globale du rôle de l'Etat se soit sensiblement modifié de 1952 à 1961 ; un effort particulier a dû être réalisé dans le domaine de l'enseignement mais en revanche les dépenses de la reconstruction et de la défense nationale se sont allégées. Si les charges en valeur réelle se sont tellement accrues, l'explication doit seulement en être recherchée dans l'élévation du revenu national. L'Etat paye, en valeur réelle, plus cher ses fonctionnaires, il utilise des moyens plus coûteux : la mécanographie a pénétré dans les administrations ; le facteur devenu préposé est davantage motorisé, la police mieux équipée, les pensions ont été revalorisées pour éviter qu'elles n'apparaissent dérisoires compte tenu de la hausse générale des revenus. Cet accroissement en valeur réelle des dépenses se vérifierait de la même manière dans la comptabilité de toutes les entreprises, dans le budget de tous les ménages. L'élimination de l'influence des prix sur les crédits budgétaires ne modifie que rarement et dans une mesure modeste leur évolution générale dans le sens de la hausse ; elle importe surtout au cours d'une période où la hausse des prix a présenté un caractère franchement inflationnistes et à condition que cette période soit relativement courte, sinon l'accroissement du revenu national qui gonfle l'expression quantitative de toutes les réalités économiques et financières exerce une influence prépondérante sur toutes les fonctions de l'Etat qui s'accroissent approximativement dans les mêmes proportions.

Ainsi, l'importance des fonctions de l'Etat est-elle beaucoup mieux traduite par le pourcentage du revenu national qu'elles représentent et par leur pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques de l'année. Le premier de ces pourcentages exprime surtout la masse des richesses qui a été affectée à une fonction et la seconde qui élimine l'influence, très importante sur une longue période de l'accroissement du revenu national, la hiérarchie des dépenses à l'époque considérée.

Le tableau ci-après montre quelle est l'influence respective dans le gonflement des masses budgétaires de l'augmentation des prix, de celle du revenu national et de l'accroissement des fonctions de l'Etat. De 1822 à 1963, les charges publiques ont été multipliées par plus de 11.000 en valeur nominale ; les prix étant environ 250 fois plus élevés en 1963, une fois éliminé ce facteur de hausse, les charges publiques ont, en valeur réelle, été multipliées par 44. Cette progression eut été impossible sans une augmentation du revenu national qui, au cours de cette même période, a été multiplié en valeur réelle par près de 14. Dans ces conditions, la charge que

EVOLUTION DE LA MASSE BUDGETAIRE

	En millions (1)	Indice base 1 en 1822	En millions de F. 1963	Indice base 1 en 1822	En En pourcentage du RN	Indice base 1 en 1822
1822	852	1	2.130	1	10,65	1
1832	1.070	1,26	2.782	1,31	11,88	1,12
1842	1.277	1,50	3.192	1,50	12,77	1,20
1852	1.368	1,61	3.419	1,61	11,40	1,07
1862	1.848	2,17	4.251	2,00	12,32	1,16
1872	2.562	3,01	5.637	2,65	15,06	1,41
1882	3.696	4,34	8.871	4,16	18,48	1,74
1892	3.670	4,31	9.910	4,65	15,29	1,44
1902	3.574	4,20	9.650	4,53	12,76	1,20
1912	4.875	5,72	11.212	5,26	13,54	1,27
1922	34.020	39,9	23.814	11,18	24,30	2,28
1931-32	58.376	68,5	26.853	12,61	20,85	1,96
1938	76.658	90,0	26.064	12,24	21,53	2,02
1952	3.974.743	4.666	55.646	26,12	37,14	3,49
1955	4.295.164	5.043	61.421	28,84	33,14	3,11
1958	6.033.874	7.084	70.596	33,14	33,10	3,11
1959	6.948.242	8.157	77.125	36,21	35,63	3,35
1960	73.658	8.647	80.287	37,69	34,07	3,20
1961	78.326	9.195	83.026	38,98	33,59	3,15
1962	85.008	9.980	87.558	41,11	33,13	3,11
1963	93.928	11.027	93.928	44,10	33,70	3,16

(1) De francs jusqu'en 1959, de NF de 1960 à 1963.

les finances publiques font peser sur le revenu national a environ triplé depuis le début du 19e siècle. Elle semble actuellement stabilisée à un niveau voisin du tiers de ce revenu.

*
**

Les traits les plus caractéristiques sont la stabilité des dépenses militaires et la régulière progression des dépenses d'enseignement.

Jusqu'à une époque récente entre le tiers et le quart des dépenses publiques a été chaque année consacré à la *défense nationale.* Mais ce pourcentage tend à s'alléger et les derniers budgets étudiés accusent des pourcentages qui ne dépassent plus guère le cinquième des dépenses publiques. Certes, le pourcentage du revenu national absorbé par les dépenses militaires aux alentours de 7 % est encore en 1963 près du double de ce qu'il a été pendant tout le XIXe siècle; il est même supérieur à celui de 1938 où la préparation à la seconde guerre mondiale qui s'annonçait l'avait porté à 6,70 %. Néanmoins, le rythme de progression de ces dépenses est nettement moins rapide que celui de l'ensemble des dépenses publiques.

Toutefois, la stabilité d'ensemble des dépenses militaires recouvre une évolution différente de leurs composantes : ainsi celles de l'armée de terre et de la marine sont en régression pour tenir compte de l'apparition de l'armée de l'air. Celle-ci n'a d'ailleurs pas connu un développement aussi considérable que l'essor de l'aviation comme moyen de transport aurait pu le laisser penser : en 1963 comme en 1938, elle représente un peu plus de 5 % des dépenses publiques et depuis 1952 où elle atteignit son maximum (7,05 % des dépenses publiques et 2,62 % du revenu national) son importance s'est amoindrie. Enfin, les services communs tiennent, depuis la seconde guerre mondiale, une place importante et qui tend à s'accroître rapidement. Leur accroissement par rapport à la période antérieure à la dernière guerre ne revêt pas une grande signification ; il peut s'expliquer par des raisons de présentation budgétaire ; le budget particulier des services communs est de création récente et la ventilation pour les années 1938 et antérieures a très bien pu sous-estimer l'importance de ces services qu'elle parvenait difficilement à isoler. En revanche, depuis 1952, la progression de cette rubrique est facile à suivre : elle représentait cette année là 1,91 % des dépenses et 3,82 en 1963 ; cette évolution est la conséquence de la transformation progressive de l'armée pour tenir compte de l'évolution récente des connaissances scientifiques.

La progression des dépenses d'*enseignement* s'explique par une série de facteurs qui ont joué simultanément mais qui ont tenu

DEFENSE NATIONALE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	263.354	658,38	30,91	3,29
1832	382.325	994,05	35,73	4,25
1842	490.010	1.225,03	38,37	4,90
1852	375.013	937,53	27,41	3,13
1862	531.150	1.221,65	28,74	3,54
1872	600.195	1.320,43	23,42	3,53
1882	859.461	2.062,71	23,25	4,30
1892	972.422	2.625,36	26,49	4,05
1902	1.094.342	2.954,72	30,62	3,91
1912	1.409.157	3.241,06	28,91	3,91
1922 en millions de F.	5.555,80	3.889,06	16,33	3,97
1931-32	13.728,78	6.315,24	23,51	4,92
1938	23.865,33	8.114,21	31,14	6,70
1952	1.285.879	18.002,31	32,35	12,02
1955	1.090.849	15.599,14	25,40	8,42
1958	1.498.240	17.529,41	24,83	8,22
1959	1.678.346	18.629,64	24,15	8,60
1960 en millions de NF	18.048,46	19.672,82	24,51	8,35
1961	18.169,59	19.259,77	23,20	7,79
1962	19.122,61	19.696,29	22,50	7,45
1963	20.157,95	20.157,95	21,47	7,23

tour à tour le premier rôle. Au 19e siècle et surtout sous la 3e République, les considérations idéologiques ont été prédominantes : le parti républicain attribuait à l'école, plus particulièrement à l'école laïque, un rôle essentiel dans la construction d'un ordre social générateur de progrès. De fait, la fonction enseignement qui n'absorbait que 1,35 % des dépenses publiques en 1862, en représentait 7,20 % en 1912. Entre les deux guerres ce pourcentage ne devait pas changer et en 1955 il était encore de 7,40 % seulement.

Mais à cette époque un effort considérable s'amorçait qui devait porter en 1963 les dépenses d'enseignement à près de 15 % de l'ensemble des dépenses publiques. Cet effort est dans une certaine mesure, tout simplement la conséquence de l'évolution démographique qui à compter de 1945 s'est traduit par un tiers de naissances en plus. Dix ans plus tard, ces enfants étaient à l'école et pour les enseigner l'Etat s'est trouvé obligé d'accroître ses dépenses.

Toutefois, une politique est également à l'origine de cet effort ; l'accroissement du niveau de vie, l'accroissement de la productivité qui en est le fondement, sont au premier rang des préoccupations et de l'opinion et du gouvernement. L'amélioration du niveau technique et intellectuel de la population est apparue comme une condition essentielle de celui de la productivité. Du point de vue de la nation, les dépenses d'enseignement sont un peu considérées non comme des dépenses de fonctionnement, mais comme des investissements qui conditionnent le progrès économique futur. Comme au 19e siècle, l'enseignement apparaît comme le moteur du progrès, non d'un progrès de la justice, de la liberté, des lumières qui dans une idéologie scientiste sont les fondements de la société, mais d'un progrès économique mesuré par des statistiques, illustré par des courbes toutes orientées vers le haut et la droite de la page.

Enfin, au 19e siècle comme au 20e, l'élévation du niveau de vie qui est déterminée par les progrès de l'enseignement a, de son côté, déterminé ces progrès. L'obligation scolaire, la prolongation de la scolarité ont été édictées par l'Etat; mais celui-ci n'a jamais fait qu'accélérer de son autorité une évolution spontanée des faits sociaux. L'élévation du niveau de vie a permis à un nombre toujours plus grand de familles de conserver plus longtemps improductifs, à leur charge, leurs enfants ; après la satisfaction de leurs besoins élémentaires, elles ont ressenti le besoin de culture qu'elles ont voulu immédiatement satisfaire dans leur descendance. Ainsi l'époque contemporaine aurait vu l'accroissement considérable des effectifs de l'enseignement secondaire et supérieur indépendamment de l'évolution démographique comme de la réglementation étatique.

ACTION CULTURELLE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	8.769	21,92	1,03	0,11
1832	10.944	28,45	1,02	0,12
1842	22.906	57,26	1,79	0,23
1852	34.274	85,68	2,51	0,29
1862	32.204	74,07	1,75	0,21
1872	57.949	127,49	2,26	0,34
1882	109.868	263,68	2,97	0,55
1892	205.381	554,53	5,60	0,86
1902	257.034	693,99	7,19	0,92
1912	375.064	862,65	7,69	1,04
1922 en millions de F.	1.814,22	1.269,95	5,33	1,30
1931-32	4.431,47	2.038,48	7.59	1.58
1938	5.945,19	2.021,36	7.76	1,67
1952	290.942	4.073,19	7,32	2,72
1955	361.264	5.166,08	8,41	2,79
1958	711.689	8.326,76	11,79	3,90
1959	871.058	9.668,75	12,54	4,47
1960 en millions de NF	9.727,35	10.602,81	13,21	4,50
1961	10.616,37	11.253,35	13,55	4,55
1962	11.974,97	12.334,22	14,09	4,66
1963	14.837,99	14.837,99	15,80	5,32

Les dépenses d'*action culturelle* autres que celles d'enseignement demeurent jusqu'en 1952 un peu au-dessous d'un demi pour cent des dépenses budgétaires ; elles concernaient principalement les arts et lettres, bibliothèques, archives, musées. Elles ont presque triplé en pourcentage depuis cette date (1,39 % des dépenses en 1963), en raison surtout de l'accroissement des dépenses de recherche ; l'intérêt porté à ce secteur, longtemps négligé, procède du même état d'esprit que la politique actuellement suivie dans le domaine de l'enseignement ; la recherche est considérée comme un investissement qui conditionne le progrès de la science, de la technique, de la productivité et finalement du niveau de vie.

Aucune fonction ne présente une évolution aussi régulièrement progressive que l'enseignement. Les rubriques qui présentent un certain aspect social : l'action sociale proprement dite ; les anciens combattants et le logement, ont connu également des progressions fortes, mais qui obéissent à des facteurs souvent contingents qui leur ôtent une partie de leur signification. Le caractère partiel de l'*action sociale* a déjà été souligné ; seul le budget social permet de se rendre compte combien considérables sont les interventions publiques dans ce domaine par l'intermédiaire notamment de la sécurité sociale. Une fraction importante des dépenses d'action sociale est inscrite dans le budget annexe des prestations sociales agricoles qui sert aux agriculteurs des prestations analogues à celles que le régime général de sécurité sociale distribue aux salariés.

Les dépenses en faveur des anciens combattants sont la résultante, d'une part, des événements internationaux qui ont été à l'origine des guerres, donc de l'existence des victimes de la guerre, et, d'autre part, de la générosité du législateur soumise aux deux influences contraires de la recherche des économies budgétaires et des suffrages électoraux. Elles ont atteint leur sommet (10 à 12 % des dépenses) de 1920 à 1940 ; la guerre de 1914-18 beaucoup plus meurtrière que celle de 1939-45 avait créé un nombre considérable d'ayants-droit; leurs souffrances dont le temps n'avait pas encore effacé le souvenir leur conféraient une puissance politique considérable ; l'Etat, enfin, était prêt à dépenser volontiers, après la guerre, parce que l'Allemagne devait « payer », parce qu'après le redressement Poincaré, le budget était en excédent, parce que la crise économique devait être palliée par une politique de dépenses publiques susceptibles de relancer l'économie. Après la deuxième guerre mondiale qui a causé beaucoup moins de victimes, la concurrence des autres dépenses au sein du budget, le souci de rétablir l'équilibre des finances publiques, la diminution progressive des effectifs par suite de l'évolution démographique, la moindre

ACTION SOCIALE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	8.292	20,73	0,97	0,10
1832	13.986	36,36	1,30	0,15
1842	19.035	47,59	1,49	0,19
1852	19.130	47,83	1,40	0,16
1862	31.176	71,71	1,69	0,21
1872	53.328	117,32	2,08	0,31
1882	74.494	178,79	2,02	0,37
1892	80.263	216,71	2,19	0,33
1902	49.924	134,79	1,40	0,18
1912	221.228	502,32	4,54	0,62
1922 en millions de F.	650,11	455,08	1,91	0,46
1931-32	1.996,10	918,21	3,41	0,71
1938	4.389,70	1.492,50	5,73	1,23
1952	195.485	2.736,79	4,92	1,83
1955	277.152	3.963,27	6,45	2,14
1958	559.945	6.551,36	9,28	3.07
1959	519.835	5.770,17	7,48	2,66
1960 en millions de NF.	6.514,89	7.101,23	8,84	3.01
1961	6.976,00	7.394,56	8,91	2.99
1962	7.842,35	8.077,62	9,23	3.08
1963	8.675,82	8.675,82	9,24	3,11

ANCIENS COMBATTANTS

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822	—	—	—	—
1832 en milliers de F.	8.450	21,97	0,79	0,09
1842	6.743	16,86	0,53	0,06
1852	8.979	22,45	0,66	0,07
1862	10.324	23,75	0,56	0,07
1872	14.791	32,54	0,58	0,09
1882	21.436	51,45	0,58	0,11
1892	16.059	43,56	0,44	0,07
1902	9.286	25,07	0,26	0,03
1912	17.540	40,34	0,36	0,05
1922 en millions de F.	4.362,76	3.053,93	12,84	3,12
1931-32	6.838,23	3.145,59	11,71	2,44
1938	7.445,99	2.531,64	9,71	2,09
1952	141.673	1.983,42	3,56	1,32
1955	191.768	2.742,28	4,47	1,48
1958	293.850	3.438,05	4,87	1,61
1959	327.192	3.631,83	4,71	1,68
1960 en millions de NF	3.363,42	3.666,13	4,57	1,56
1961	3.779,62	4.006,40	4,83	1,62
1962	4.198,69	4.324,65	4,94	1,64
1963	4.407,50	4.407,50	4,69	1,58

puissance politique des bénéficiaires, ont ramené en dessous de 5 % des dépenses la charge que font peser les anciens combattants sur les finances publiques.

L'influence des deux guerres s'est également fait sentir sur l'évolution des dépenses de logement et de reconstruction. Pratiquement négligeable avant 1914 cette fonction a connu une première pointe après la première guerre mondiale en raison des charges de la reconstruction : en 1922, elle s'inscrit pour 3,41 % des dépenses publiques. Toutefois, les premières interventions de l'Etat dans la construction de logements maintenaient à près de 3 %, en 1938, les dépenses publiques affectées à cette rubrique. La réparation des dommages de la seconde guerre mondiale portèrent ce pourcentage à 10,86 en 1952. Peu à peu, l'action de l'Etat en faveur de la construction et de l'urbanisme a remplacé la reconstruction et l'importance de cette fonction semble devoir se stabiliser autour de 7 % de l'ensemble des dépenses publiques.

L'influence des deux grands conflits est également évidente sur l'évolution des charges de la dette mais elle a joué dans le sens de l'allégement bien que pendant les hostilités les déficits budgétaires aient été plus considérables que jamais.

Jusqu'en 1914, les budgets côtoyaient traditionnellement le déficit et y tombaient toujours un peu. Le volume de la dette s'accroissait donc régulièrement mais, en général, moins vite que l'ensemble des dépenses publiques d'une part, le revenu national d'autre part. Les périodes de guerre tendaient certes à accroître plus rapidement les charges de la dette, mais le 19e siècle fut dans l'ensemble une période de paix ; en fait, la dette connut un fort accroissement après la guerre de 1870-71, la République, pour s'acquitter de l'indemnité imposée par le traité de paix, ayant pratiqué une politique coûteuse d'emprunts. L'étude des budgets de 1872 à 1882 a montré que la charge des emprunts atteignait près de 4,5 % du revenu national au cours de cette période et plus du quart des dépenses publiques.

A partir de 1914, l'Etat s'endette plus que jamais, sauf au cours des quelques années qui ont suivi le redressement financier de Poincaré. Mais deux influences s'exercent en sens contraire : l'importance croissante des dépenses qui tend à alourdir les charges de la dette, la dépréciation monétaire à les alléger. Les guerres, les reconstructions, la grande crise économique, l'accroissement des interventions de l'Etat dans tous les domaines n'ont plus permis de côtoyer le déficit. Dans la série des années étudiées, 1922 marque un sommet : les charges de la dette atteignent 7,61 % du revenu national et 31,29 % des dépenses publiques ; l'endettement qui a

LOGEMENT, RECONSTRUCTION, URBANISME

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	2.602	6,50	0,31	0,03
1832	2.821	7,33	0,26	0,03
1842	3.773	9,43	0,30	0,04
1852	8.186	20,46	0,60	0,07
1862	16.046	36,90	0,87	0,10
1872	9.500	20,90	0,37	0,05
1882	28.445	68,27	0,77	0,14
1892	5.808	15,68	0,16	0,02
1902	3.000	8,10	0,08	0,01
1912	3.000	6,90	0,06	—
1922 en millions de F.	1.161,90	813,33	3,41	0,83
1931-32	1.628,77	749,23	2,79	0,58
1938	2.295,33	780,41	2,99	0,65
1952	431.738	6.044,33	10,86	4.03
1955	477.820	6.832,83	11,13	3,69
1958	488.253	5.712,56	8,09	2,68
1959	641.775	7.123,70	9,23	3,29
1960 en millions de NF	6.618,24	7.213,88	8,99	3,06
1961	6.856,33	7.267,71	8,75	2,94
1962	6.190,47	6.376,18	7,28	2,41
1963	6.933,48	6.933,48	7,38	2,49

permis de financer la guerre exerce une influence plus grande que la dépréciation monétaire pourtant rapide depuis 1914, les prix entre ces deux dates ayant été multipliés par trois. En 1938, les prix avaient repris leur marche ascendante interrompue quelques années par la grande crise; les charges de la dette, supérieures à 10 milliards comme en 1922, ne représentaient plus que 3 % du revenu national et 14 % des dépenses publiques ; elles ne s'étaient pas accrues malgré l'augmentation de la dette en capital en raison de la diminution des taux d'intérêt dans les années trente.

De 1938 à 1952, la multiplication des prix par vingt-cinq a effacé pratiquement la dette antérieure à la guerre. Dès lors, pratiquement, les charges de la dette sont celles des emprunts des dernières années seulement : en 1952, après une longue période de déficits, elles n'atteignent que 1,20 % du revenu national, 3,23 % des dépenses publiques. Depuis cette date, un réel effort d'assainissement des finances de l'Etat a été entrepris ; le volume de la dette ne s'est accru, en dix ans, du 31 décembre 1951 au 31 décembre 1961, que des trois-quarts. De 1952 à 1963, les charges de la dette n'ont été portées que de 128 milliards de francs à 2,6 milliards de nouveaux francs ; elles n'ont donc que doublé alors que le revenu national a été multiplié par 2,6 et la masse des dépenses publiques par 2,3. Dans un système économique où le niveau des prix en période de stabilité s'élève normalement de 2 à 3 % par an au moins, le revenu national en valeur réelle de près de 5 % (1), la masse des dépenses publiques dans des proportions analogues, où le taux d'intérêt varie en définitive assez peu, l'Etat peut couvrir indéfiniment par l'emprunt quelque 5 % de ces dépenses annuelles sans que la charge de la dette en pourcentage du revenu national et des dépenses publiques s'alourdisse. En raison de la faiblesse de cette charge, une hausse des prix plus rapide ne réduirait plus dans une mesure appréciable le poids réel des dépenses publiques (2).

(1) Ce rythme est exceptionnel et son maintien sur une longue période serait étonnant ; l'exemple de l'économie américaine où le rythme d'accroissement du revenu national est beaucoup plus lent laisse à penser que ce rythme s'explique par le retard à rattraper sur les économies les plus évoluées.

(2) Dans la mesure du moins où la hausse des prix n'allège que les charges de la dette publique ; actuellement elle présente surtout l'avantage d'alléger les charges des salaires et des pensions. La pression des salariés, parallèle d'ailleur à celle de toutes les autres catégories sociales qui nourrissent de dangereuses illusions sur les possibilités d'accroissement de leur niveau de vie, détermine une augmentation des rémunérations plus rapide que celle du revenu national réel ; la hausse des prix, dont cette augmentation des rémunérations est une des causes majeures, permet de satisfaire les revendications en laissant aux mécanismes économiques le soin de ramener le souhaitable au niveau du possible.

DETTE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	222.265	555,66	26,09	2,78
1832	243.125	632,12	22,72	2,70
1842	245.601	614,00	19,23	2,46
1852	258.366	645,91	18,88	2,15
1862	371.869	855,29	20,12	2,48
1872	760.553	1.673,21	29,68	4,47
1882	989.767	2.135,44	24,07	4,45
1892	907.296	2.449,69	24,72	3,79
1902	910.515	2.458,39	25,48	3,25
1912	849.733	1.954,39	17,43	2,36
1922 en millions de F.	10.648,23	7.453,76	31,29	7,61
1931-32	11.165,39	5.136,08	19,12	3,99
1938	10.817,51	3.677,95	14,11	3,04
1952	128.327	1.796,58	3,23	1,20
1955	149.982	2.144,74	3,49	1,16
1958	225.851	2.642,46	3,74	1,24
1959	236.749	2.627,92	3,41	1,21
1960 en millions de NF	2.671,32	2.911,74	3,63	1,24
1961	2.597,64	2.753,50	3,32	1,12
1962	2.696,15	2.777,04	3,17	1,05
1963	2.601,38	2.601,38	2,77	0,93

Depuis la seconde guerre mondiale une fraction importante des dépenses publiques étant constituée par des prêts, l'endettement de l'Etat s'est accompagné d'un accroissement de ses créances. D'après les chiffres des projets de lois de finances, au cours de ces dernières années l'accroissement de ses dettes et celui de ses créances ont été approximativement égaux aux alentours de six milliards de nouveaux francs, mais l'exécution de la loi de finances de 1959 à 1962 a dégagé un équilibre beaucoup plus favorable : l'excédent réel des dépenses sur les recettes ayant été inférieur à cinq milliards de nouveaux francs. Néanmoins, l'égalité entre l'accumulation des dettes et des créances de l'Etat ne semble pas devoir se maintenir à l'avenir ; en effet, la masse des nouveaux prêts accordés par l'Etat tend à se stabiliser; le jeu des amortissements au cours des prochaines années réduira sensiblement la masse des encours, alors que l'excédent des ressources sur les charges ne semble pas avoir de chances sérieuses de devenir inférieur au chiffre de six à sept milliards auquel il est maintenu depuis 1958.

En dehors de la dette publique, une seule rubrique a connu une réduction considérable : les pouvoirs publics et l'administration générale. Comme la dette, elle atteignait 26 % des dépenses en 1822 ; en 1963, elle n'est que de 4,38 %, un peu supérieure à la dette qui est de 2,77 %. Les quatre subdivisions de cette fonction ont vu leur importance décroître : les cultes après la séparation des églises et de l'Etat, le gouvernement par suite de la disparition de la monarchie et donc d'une liste civile relativement importante. Pour les services financiers et l'administration générale proprement dite, la diminution n'est que relative ; administrer le pays, percevoir les impôts, gérer les finances publiques est une fonction identique quelle que soit l'époque, quel que soit le régime ; compte tenu de la hausse des prix et des rémunérations, compte tenu aussi de l'emploi de moyens plus perfectionnés et plus coûteux que permettent le progrès technique et l'accroissement du revenu national, le coût de l'administration du pays est toujours à peu près le même et inférieur à deux pour cent du revenu national. Ces dépenses ne paraissent plus légères qu'en raison de l'extension qu'ont prises les autres fonctions de l'Etat depuis le début du XIX[e] siècle.

Le même raisonnement pourrait être présenté pour expliquer l'évolution des dépenses relatives à la justice et aux services pénitentiaires. Toutefois, l'allègement paraît être réel pour la rubrique justice : elle représentait 0,24 % du revenu national en 1822 et encore en 1862 ; elle amorce ensuite une évolution décroissante qui la ramène à 0,12 en 1912 et 0,09 en 1922 ; depuis lors, ses mouvements ne revêtent pas une grande signification autour de 0,10 %.

ADMINISTRATION GENERALE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	226.151	565,38	26,55	2,83
1832	203.989	530,37	19,06	2,27
1842	224.854	562,14	17,61	2,25
1852	253.292	633,23	18,52	2,11
1862	352.867	811,59	19,10	2,35
1872	393.786	866,33	15,37	2,31
1882	424.437	1.018,65	11,48	2,12
1892	442.254	1.194,09	12,05	1,84
1902	357.371	964,90	10,00	1,28
1912	422.283	971,25	8,66	1,17
1922 en millions de F.	1.997,28	1.398,10	5,87	1,43
1931-32	5.247,77	2.413,97	8,98	1,87
1938	5.315,33	1.807,21	6,93	1,49
1952	303.346	4.246,84	7,63	2,84
1955	306.237	4.379,19	7,13	2,36
1958	294.509	3.445,75	4,88	1,62
1959	345.172	3.831,41	4,97	1,77
1960 en millions de NF	3.237,03	3.528,42	4,39	1,49
1961	3.492,66	3.702,22	4,46	1,50
1962	3.728,53	3.840,39	4,39	1,45
1963	4.112,19	4.112,19	4,38	1,48

JUSTICE ET SECURITE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	45.570	113,93	5,35	0,57
1832	57.707	150,04	5,39	0,64
1842	56.866	142,16	4,45	0.57
1852	78.334	195,84	5,73	0,65
1862	103.271	237,52	5,54	0,69
1872	141.822	312,01	5,53	0,83
1882	138.665	332,80	3,75	0,69
1892	123.095	332,36	3,35	0,51
1902	136.257	367,89	3,81	0,49
1912	176.670	406,34	3,62	0,49
1922 en millions de F.	520,98	364,69	1,53	0,37
1931-32	1.996,78	918,52	3,42	0,71
1938	2.378,46	808,68	3,10	0,67
1952	102.535	1.435,49	2 58	0,96
1955	182.563	2.610,65	4,25	1,41
1958	231.454	2.708,01	3,83	1,27
1959	287.566	3.191,98	4,14	1,48
1960 en millions de NF	3.088,57	3.366,54	4,19	1,43
1961	3.243,81	3.438,44	4,14	1,39
1962	3.262,37	3.360,24	4,39	1,27
1963	4.144,68	4.144,68	4,41	1,49

En revanche, les dépenses de la police et du maintien de l'ordre relativement stables jusqu'à la seconde guerre mondiale ont connu une augmentation très rapide voici quelques années : de 0,51 % du revenu national en 1938, elles ont été portées à 0,79 % en 1952, 1,20 en 1955 et 1,28 en 1963. Ce soudain décalage s'explique par le transfert à l'Etat des polices municipales pendant la guerre. La police, fonction traditionnelle de l'Etat libéral, de l'Etat gendarme, n'en a pas moins connu par rapport au 19e siècle, un accroissement considérable, beaucoup plus par exemple que l'action économique habituellement considéré pourtant comme une des fonctions-type de l'Etat moderne.

De même les relations extérieures, fonction qui engageait seulement de très modestes sommes jusqu'à la dernière guerre et dont l'accroissement est très rapide depuis : bien qu'elle ait diminué d'un tiers depuis deux ans, leur charge en pourcentage du revenu national est encore dix fois plus forte qu'elle ne l'était en 1938. En réalité, malgré la multiplication depuis quelques années des Etats en Afrique et en Asie, les dépenses diplomatiques traditionnelles demeurent modestes. L'accroissement des charges des relations extérieures s'explique par celui des dépenses de transfert et d'investissement pratiquement inconnues au 19e siècle et qui concernent également les trois subdivisions : « Affaires étrangères, Algérie et Colonies — Communauté — pays sous-développés d'expression française », ces trois titres successifs reflétant l'évolution des liens juridiques entre la France et ses anciennes colonies.

Ces trois rubriques ont pour trait commun de rassembler des dépenses d'après leur localisation géographique et d'avoir connu un essor considérable tout récemment. La France s'est, en effet, lancée après la dernière guerre dans une politique d'équipement des pays sous-développés. En 1938, la rubrique « colonies » (3) représentait 0,19 % de l'ensemble des dépenses, en 1952, 3,55 %. L'abandon progressif de toutes les possessions extérieures n'a pas entraîné la suppression des charges que ces possessions faisaient peser sur la métropole. En 1961, les dépenses relatives aux anciens Etats de la communauté, en fait à l'Afrique Noire, étaient encore avec 1,6 milliard de nouveaux francs, supérieures à ce qu'elles étaient en 1952. Elles atteignaient pourtant leur point le plus bas en pourcentage de l'ensemble des dépenses, et pour 1963 ces dépenses avec près de 2 milliards représentaient plus de 2 % des charges de la loi de finances. La France ne semble pas avoir encore su tirer

(3) Faisant abstraction des distinctions juridiques entre colonies, territoires sous mandat, sous protectorat etc., cette rubrique rassemble toutes les dépenses relatives aux régions extra-métropolitaines alors sous influence française.

RELATIONS EXTERIEURES

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	13.728	34,32	1,61	0,17
1832	13.616	35,40	1,31	0,15
1842	21.026	52,57	1,65	0,21
1852	49.127	122,82	3,58	0,41
1862	53.051	122,02	2,88	0,36
1872	78.087	171,79	3.06	0,46
1882	78.173	187,62	2,12	0,39
1892	153.808	415,28	4,19	0.64
1902	156.718	423,14	4,38	0,56
1912	137.906	317,18	2.83	0,39
1922 en millions de F.	239,78	167,85	0,70	0,16
1931-32	421,59	193,93	0,77	0,14
1938	564 85	192,05	0,74	0,16
1952	201.948	2.827,27	5,08	1,88
1955	190.881	2.729.60	4,44	1,47
1958	361.250	4.226,62	5,99	1,98
1959	438.500	4.867,35	6,31	2,25
1960 en millions de NF	4.674,49	5.095,19	6,34	2,16
1961	5.619,82	5.957,01	7,18	2,41
1962	5.264,48	5.422,41	6,19	2,05
1963	4.506,14	4.506,14	4,80	1,62

parti sur le plan financier des initiatives qu'elle a prise sur le plan politique. L'évolution paraît toutefois plus favorable pour l'Algérie et le Sahara. L'effort financier a, en effet, diminué de moitié de 1961 à 1963. Il atteignait, en 1961, 3,06 % des dépenses ; sa rapide progression était paradoxale au moment où l'intention était officiellement annoncée d'accorder l'indépendance à l'Algérie. Derrière les vicissitudes de la politique, les gouvernants comme l'opinion ont, comme pour l'Afrique Noire quelques années plus tôt, paru se rallier pendant une phase de transition à l'espoir d'échanger une dépendance politique juridiquement bien définie contre une dépendance économique et financière, sans bases juridiques sérieuses, illusoire position de repli pour les uns, première étape vers la rupture de tous les liens pour les autres.

La dernière fonction importante est l'*action économique* qui n'a suivi aucune évolution régulière depuis 1852 où elle dépassait déjà 16 % des dépenses publiques. Elle est, depuis peu, avec plus de 23 % des dépenses et près de 8 % du revenu national, la première des fonctions de l'Etat mais elle doit cette place davantage à la réduction relative des charges militaires, qu'à sa progression propre. Dans la série des budgets examinés, trois pointes peuvent être enregistrées : 1882 (23,90 % des dépenses), 1912 (24,96 %), 1955 (23,50 %), 1963 (23,35 %). Les deux premières sont dues aux dépenses de transport, essentiellement des chemins de fer, aux dépenses d'investissements pour 1882, aux dépenses de transfert en vue de combler les déficits d'exploitation pour 1912 ; en 1955, au contraire, l'importance de l'action économique n'a pas une cause unique mais est due à la conjonction apparemment fortuite de dépenses relativement fortes dans les secteurs de l'agriculture, des transports, de l'industrie et du commerce ; de même en 1963 où, toutefois, les transports et les postes et télécommunications semblent devoir prendre les premières places.

Parmi les cinq subdivisions de l'action économique, agriculture, transports, énergie, industrie et commerce, postes et télécommunications, la seule qui présente une évolution facile à interpréter est la rubrique énergie. Pratiquement négligeable jusqu'à la seconde guerre mondiale, elle représente depuis lors de 4 à 5 % de l'ensemble des dépenses publiques ; l'Etat a, en effet, voulu faciliter le développement de ce secteur de base de l'économie afin de favoriser l'expansion générale ; jusqu'à une époque récente, cette intervention était constituée pour la plus grande part de prêts de l'Etat pour les investissements principalement de l'Electricité de France, du Gaz de France, des Charbonnages ; depuis quelques années, l'importance croissante des subventions au Commissariat à l'énergie

ACTION ECONOMIQUE

Années		En millions de francs 1963	En pourcentage	
			de l'ensemble des dépenses	du revenu national
1822 en milliers de F.	54.921	137,30	6,44	0,69
1832	101.793	264,66	9,51	1,13
1842	143,088	357,72	11,21	1,43
1852	220.920	552,30	16,16	1,84
1862	255.393	587,40	13,82	1,70
1872	329.358	724,59	12,85	1,94
1882	883.314	2.119,95	23,90	4,41
1892	542.614	1.465,06	14,78	2,26
1902	560.856	1.514,31	15,70	2,00
1912	1.216.461	2.797,86	24,96	3,38
1922 en millions de F.	6.867,32	4.807,12	20,19	4,91
1931-32	10.205,64	4.694,59	17,48	3,65
1938	13.359,77	4.542,32	17,42	3,75
1952	852.558	11.935,81	21,45	7,97
1955	1.009.544	14.436,48	23,50	7,78
1958	1.255.533	14.689,74	20,82	6,89
1959	1.479.846	16.426,29	21,30	7,59
1960 en millions de NF	14.701,34	16.024,46	19,96	6,80
1961	15.840,90	16.791,35	20,22	6,80
1962	19.484,83	20.069,38	22,92	7,59
1963	21.941,11	21.941,11	23,35	7,87

atomique laissent à penser que cette forme d'énergie sera bientôt la principale bénéficiaire de l'aide de l'Etat.

Le coût de la fonction postes et télécommunications reflète l'évolution des dépenses de cette très grande entreprise. Malgré le développement considérable du téléphone et l'apparente multiplication des relations postales par suite de leur rapidité plus grande et d'une activité économique plus intense, cette fonction représente en 1963 avec 5,89 %, un pourcentage des dépenses publiques moins élevé qu'au début du siècle, et qu'entre les deux guerres ; en pourcentage du revenu national, elle n'a pas encore, après des oscillations relativement amples, retrouvé le niveau qu'elle occupait en 1931-32 et n'atteint pas encore 2 % de ce revenu. Elle semble, toutefois, au cours des prochaines années, susceptibles de se développer plus rapidement que l'activité générale du pays.

Les dépenses relatives à l'industrie et au commerce ne présentent pas une homogénéité suffisante pour que leurs variations, d'ailleurs quelque peu désordonnées, puissent recevoir une explication d'ensemble rationnelle et simple.

Les dépenses de transport ont toujours été les plus importantes de l'action économique de l'Etat et rapportées à l'ensemble des dépenses publiques, elles sont aujourd'hui à peu près au plus bas : en 1832, elles atteignaient 5,66 % et, en 1963, 5,90 % ; rapportées au revenu national, elles paraissent moins modestes ; toutefois, avec 1,99 % de ce revenu, elles sont bien inférieures à ce qu'elles étaient en 1952 et 1955 (2,67 et 2,45 % respectivement), en 1912 (2,24 %), en 1922 (3,68 %) et en 1882 (3,18 %). Si les routes ont toujours bénéficié d'importantes dépenses, les fluctuations quelque peu erratiques des chiffres qui définissent cette fonction s'expliquent principalement par les vicissitudes de la politique suivie à l'égard des chemins de fer. Dans un avenir proche, les investissements routiers auront peut être sur cette fonction la même influence que les investissements ferroviaires au 19e siècle.

L'agriculture, enfin, n'occupe, malgré la sollicitude des pouvoirs publics pour elle, qu'une place modeste dans l'ensemble des dépenses publiques : 5,15 % soit 1,74 % du revenu national ; ces chiffres ont cependant connu une progression considérable en 1962 et 1963. L'aide à l'agriculture n'a pas, en effet, tellement besoin d'utiliser le canal des dépenses publiques pour être efficace : protection douanière, exonérations fiscales, maintien des services publics malgré leur coût élevé dans les campagnes, régime particulier de sécurité sociale, ces avantages accordés à l'agriculture n'apparaissent pas dans la subdivision agriculture de l'action économique et demeurent cachés dans l'ensemble des autres dépenses publiques.

Au terme de cette longue analyse des fonctions de l'Etat depuis le début du 19e siècle, une conclusion paraît s'imposer : si la masse des dépenses publiques s'est fortement accrue, en revanche, leur répartition entre les principales rubriques fonctionnelles, s'est moins modifiée que l'acceptation des lieux communs sur l'extension du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale ne le laisserait supposer.

Certes, ces lieux communs, même si leur importance a été exagérée, ne sont pas des contre-vérités. L'action économique de l'Etat ne peut accroître indéfiniment sa part dans l'ensemble des dépenses publiques ; dans la mesure où elle est réglementation, elle demeure une activité essentiellement administrative et donc peu coûteuse ; dans la mesure où elle est extension du secteur public, elle ne s'inscrit pas dans la loi de finances, la tendance étant plutôt de rapprocher la gestion des entreprises publiques de celle des entreprises privées que de les soumettre aux règles sévères et traditionnelles de la comptabilité publique.

En revanche, rien ne s'oppose techniquement à la budgétisation de l'action sociale puisque celle-ci repose sur un mécanisme de transfert auquel le budget, envisagé dans sa plénitude, prélèvement fiscal d'une part, dépense d'autre part, se prête parfaitement. L'origine historique des régimes de sécurité sociale, des considérations psychologiques et politiques, la force des habitudes et la tendance des institutions à persévérer dans leur être, expliquent l'hésitation, non encore surmontée, du gouvernement et de l'opinion à intégrer les régimes sociaux dans le budget. Mais l'hésitation s'explique aussi parce que l'Etat demeure la puissance publique. Bien qu'il ait substitué une présence envahissante à une majesté toute puissante mais de domaine limité, qu'il ait perdu en hauteur ce qu'il a gagné en extension, faire de l'indemnisation des rhumes de cerveau ou des allocations prénatales, la première des dépenses publiques apparaît encore, même aux esprits les plus terre à terre, une atteinte au prestige de la puissance publique, une plaisanterie déplacée, un manque de savoir vivre.

Même si les transformations de la société moderne ont accru l'importance de certaines des fonctions de l'Etat, elles ont davantage porté sur les moyens utilisés que sur les objectifs. L'automobile populaire a remplacé la diligence, la traction électrique la traction à vapeur, mais la route et le chemin de fer demeurent ; l'avion est apparu mais le besoin à satisfaire est toujours celui de transport. La police motorisée, équipée de postes de radio, armée de mitraillettes remplit la même fonction que celle de Louis XVIII. De même pour la défense nationale, la justice, les relations exté-

rieures, l'administration générale et les pouvoirs publics, si les moyens utilisés ont changé, les objectifs n'ont pas varié. Pour l'enseignement, les moyens eux-mêmes, essentiellement des locaux et des maîtres, n'ont pas changé. Et la dette, rubrique aujourd'hui la plus semblable à ce qu'elle était autrefois puisqu'elle est toujours fondée sur les mêmes relations juridiques entre l'Etat et ses créanciers, est paradoxalement celle dont l'importance s'est la plus modifiée à l'époque contemporaine, se définissant non par des moyens mais par des buts, les fonctions de l'Etat ont peu évolué car ses buts n'ont guère changé.

CHAPITRE IX

DE LA VENTILATION FONCTIONNELLE AU BUDGET FONCTIONNEL

L'attention du lecteur a déjà été appelée sur la portée restreinte du budget fonctionnel français. Ce document n'est en réalité qu'une ventilation par fonctions, des dépenses publiques inscrites dans la loi de finances. Il n'est qu'une étude pour l'information du public, du parlement, de l'administration ; une étude qui consiste en un dépouillement des documents budgétaires suivi d'un rattachement aux diverses rubriques fonctionnelles des crédits préalablement analysés. Ce budget fonctionnel ne diffère pratiquement pas de l'analyse des budgets qui a été menée, selon les mêmes conceptions, aux chapitres précédents relatifs à l'évolution historique des fonctions de l'Etat.

Or, le budget fonctionnel est davantage qu'une analyse détaillée des dépenses publiques suivie d'une répartition entre différentes rubriques définies, non sans quelque arbitraire, selon des critères fonctionnels. Il implique des modifications profondes non seulement dans la nomenclature budgétaire, dans la présentation des dépenses publiques, mais encore dans l'élaboration et l'exécution du budget, dans l'organisation administrative et financière du pays. Car la présentation budgétaire n'est pas un simple mode d'exposition des charges publiques, un simple système de classement des dépenses ; elle est le reflet de la technique budgétaire en vigueur à un moment donné.

Le budget fonctionnel s'oppose au budget de moyens. Celui-ci ramène le budget à une simple autorisation de dépenser ; cette autorisation s'accompagne certes d'une prévision, mais seulement parce qu'elle porte sur l'année à venir et que l'autorisation de

dépenses futures se double nécessairement d'un minimum de prévision. Le budget fonctionnel met davantage l'accent sur la prévision ; mieux, il entend faire du budget un programme d'action ; il définit les buts à atteindre auxquels les moyens doivent s'adapter ; le budget de moyens, au contraire, met l'accent sur la permanence, la continuité des services publics qui sont dotés des moyens nécessaires à leur fonctionnement, du fait même de leur existence et indépendamment, dans une certaine mesure du moins, des tâches qu'ils ont à accomplir. Présenté comme dynamique par opposition au budget traditionnel dénoncé comme statique, le budget fonctionnel a pu être considéré comme la formule de l'avenir.

*
**

L'idée qui le domine est que l'administration a des tâches à remplir. Ces tâches sont la justification même de son existence ; le budget doit prévoir et autoriser les dépenses qu'exige leur exécution et bien entendu l'action gouvernementale doit avoir pour but de les réaliser pour le prix le moins élevé possible ; le rôle des services financiers, des institutions et des procédures budgétaires est précisément de rappeler à l'administration ce souci de rendement et si possible de l'obliger à en tenir le plus grand compte. La préoccupation de limiter les charges publiques, de réaliser des économies, est la même dans le budget fonctionnel et dans le budget de moyens, mais la manière de réaliser les économies diffère. Les défenseurs du budget fonctionnel estiment que la meilleure manière n'est pas d'imposer aveuglément aux administrations des restrictions de crédits : ou bien le service rendu en pâtira, ou bien les dépenses seront quand même effectuées et malgré toutes les arcanes de la procédure budgétaire finalement régularisées ; mieux vaut estiment-ils déterminer le coût des services rendus. Plus que d'énumérer limitativement les moyens auxquels l'administration peut recourir, à l'opinion et au parlement importent davantage de définir les tâches et de fixer les crédits nécessaires pour les accomplir, donc, de fixer leur coût. Le budget apparaît ainsi comme une confrontation des objectifs que l'administration se propose d'atteindre et de leur coût.

Le but ultime que le budget fonctionnel entend atteindre serait de dégager les crédits en décomposant les fonctions administratives en un certain nombre de tâches unitaires, élémentaires dont le prix de revient aurait été préalablement déterminé avec une grande exactitude. En définissant des objectifs proposés par l'administration et admis par le parlement, les documents budgétaires déter-

minent le nombre de tâches élémentaires à réaliser. Le montant du crédit s'en trouve déduit par une simple opération arithmétique, la multiplication du nombre de tâches unitaires par leur prix de revient.

Certes, le budget fonctionnel, préoccupé d'abord des buts à atteindre n'ignore pas que des moyens doivent être mis à la disposition des administrations ; il évalue ces moyens en déterminant le coût de la fonction à remplir ; mais il se préoccupe peu de la nature de ces moyens, et davantage des résultats à obtenir, du travail à accomplir, du service à rendre. Il établit le programme de ce qui doit être fait en indiquant seulement ce que l'exécution de ce programme doit coûter ; il laisse l'administration libre de ses moyens, libre d'opter entre les dépenses de matériel et de personnel, libre de choisir certaines de ces dépenses de préférence à d'autres, plus généralement libre d'utiliser les procédés d'action qui lui paraissent les plus économiques et les plus efficaces.

En fixant, d'une part, les buts à atteindre, les tâches à accomplir, et, d'autre part, leur coût, le budget fonctionnel permet de dégager un prix de revient, il compare la dépense au résultat, résultat escompté mais aussi résultat réalisé. Un de ses avantages, en effet, est la nécessaire prise en considération pour le calcul du prix de revient, de l'exécution des budgets antérieurs, alors que dans le budget traditionnel seules les prévisions et le vote initial de la loi de finances intéressent l'opinion, le parlement et finalement, par voie de conséquence, les administrations. Surtout, en étant obligée de mettre en parallèle dépenses et résultats, l'administration est amenée à définir ses activités, à préciser des projets qui ne sont pas de simples prévisions de dépenses mais des programmes d'action.

Si, au contraire, le budget se borne à indiquer les moyens qui sont mis à la disposition des services, la seule obligation qui pèse sur ces derniers est de ne pas dépasser le plafond des dépenses imposé par le chapitre budgétaire. L'administration n'est pas obligée d'accomplir un minimum de tâches; elle détermine elle-même sinon sans contrôle, du moins sans contrôle des autorités budgétaires, les tâches à accomplir.

Obligeant l'administration à tenir compte des résultats antérieurs, à définir un programme d'action, à comparer le coût et le résultat obtenu, à déterminer les prix de revient, le budget fonctionnel n'est plus seulement un procédé mieux élaboré de présentation des dépenses publiques, il devient un instrument de réforme administrative ; il fait pénétrer dans les services de l'Etat et aussi chez les autorités budgétaires et dans l'opinion publique, les notions,

nouvelles dans l'administration, de rendement, d'économie, de productivité ; il tend à adapter dans le secteur public les méthodes plus dynamiques du secteur privé, il contribue au dépassement de cette opposition aussi bien psychologique que pratique et même politique et idéologique entre les deux secteurs, que beaucoup considèrent aujourd'hui comme périmée.

L'autorité budgétaire n'accroîtra les crédits que si les tâches à accomplir sont plus nombreuses ; inversement, elles les diminuera si elles s'avèrent moins importantes. De même si l'autorité budgétaire veut prendre l'initiative de réduire un crédit, elle devra démontrer que les mêmes tâches peuvent être accomplies dans des conditions moins coûteuses ou prendre la responsabilité de désigner celles qui peuvent être considérées comme moins importantes et auxquelles l'administration devra renoncer dans un souci d'économie. Dans le cadre du budget traditionnel, au contraire, si les moyens mis à la disposition de l'administration sont réduits, celle-ci est libre de déterminer quelles seront les activités qui seront sacrifiées à la suite de cette réduction.

En mettant en parallèle les crédits et les résultats qu'ils doivent permettre d'atteindre, le budget fonctionnel permet de déceler les tâches les plus coûteuses et les doubles emplois. La disproportion entre les dépenses et les résultats peut être à l'origine d'économies non plus aveugles mais rationnellement déterminées. Les doubles emplois que l'énumération de leurs tâches par les services feront apparaître pourront être éliminés.

Plus grande initiative laissée aux administrations libres de choisir les moyens les mieux adaptés aux résultats à obtenir, plus grande efficacité du contrôle budgétaire, dynamisme nouveau insufflé à l'administration, tels sont les avantages que semble promettre le budget fonctionnel à ceux qui l'adopteront.

Conformément à une tendance partagée par les hommes comme par les institutions, le budget fonctionnel se pose en s'opposant. Une telle présentation a pour conséquence d'en exagérer et les mérites et le caractère révolutionnaire susceptible d'entraîner des adhésions enthousiastes comme des oppositions irréductibles. Le problème du budget fonctionnel doit d'abord être ramené à ses véritables proportions.

*
**

Il ne concerne, en réalité, qu'une fraction du budget : les dépenses de fonctionnement, mais ni les dépenses d'investissements ni celles de transfert. Le chapitre II a déjà rappelé que les premières étaient inscrites aux titres V à VII du budget, les secondes au titre

IV et que ces titres étaient divisés en parties définies selon des critères fonctionnels; ces parties sont elles-mêmes subdivisées en chapitres qui, en général, définissent des objectifs. Le caractère fonctionnel de la nomenclature budgétaire pour les dépenses de transfert et d'investissement dans un document qualifié ordinairement de budget de moyens ne doit pas surprendre ; pour ces catégories de dépenses, le problème du choix des moyens pour réaliser un but ne se pose pas ; le seul moyen employé est la dépense ; dans le cas d'un transfert (titre IV), la dépense est à la fois un moyen et un but ; de même pour les dépenses du titre VI, subventions d'investissements accordées par l'Etat ; en revanche, pour les investissements exécutés par l'Etat (titre V), la dépense est un moyen en vue d'atteindre un but qui est la réalisation d'équipements, d'installations, de constructions. Certes, en analysant de près les transferts et les subventions d'investissements, la dissociation apparaît entre le moyen, la dépense, et le but, de caractère économique ou social le plus souvent, que l'Etat entend atteindre par la dépense ; mais dès lors que le moyen est nécessairement une dépense, seule importe la fin. Aussi le caractère fonctionnel de la présentation budgétaire des transferts et des investissements n'a pas à entrer en considération pour répondre à la question de savoir si le budget est un budget de moyens ou un budget fonctionnel.

De ce fait, la réponse à cette question perd une partie de son importance puisque les dépenses de transfert et d'investissement représentent plus de la moitié des dépenses de la loi de finances. D'après le projet de loi pour 1963, les dépenses de fonctionnement des services civils s'élevaient à 24.375 millions de nouveaux francs, celle des services militaires à 10.706, soit un total de 35.081 millions, le budget général étant de 76.886 millions. Le rapport est encore plus défavorable aux dépenses de fonctionnement lorsqu'il est calculé non plus sur le budget général mais sur l'ensemble des dépenses de la loi de finances : avec 3.969 millions, elles représentent à peu près la moitié de la charge nette des budgets annexes (7.987 millions après élimination des doubles emplois avec le budget général), mais la plupart des charges des comptes spéciaux sont des transferts et des investissements ; toutes les charges temporaires, par hypothèse, ne sont pas des dépenses de fonctionnement puisque celles-ci sont par nature définitives ; or, ces charges temporaires s'élèvent à 8.025 millions de nouveaux francs ; enfin, parmi les dépenses définitives des comptes spéciaux, évaluées à 1.641 millions, les dépenses de fonctionnement n'atteignent que 196 millions.

Le budget fonctionnel classe dans les dépenses de fonctionnement les équipements militaires soit 7.831 millions. Ce classement

s'explique par le point de vue économique qui lui sert de critère : les équipements militaires n'étant pas des investissements productifs ont été assimilés aux dépenses de fonctionnement qui sont des prélèvements définitifs sur le revenu national. Mais envisagés du point de vue du choix des moyens pour réaliser un but, les équipements militaires, comme les investissements civils et les transferts, ne posent pas de problème ; le seul moyen employé est la dépense et les chapitres du titre V des budgets militaires n'ont pas à être ajoutés aux dépenses de fonctionnement ci-dessus énumérées pour lesquelles un choix doit être fait entre le budget de moyens et le budget fonctionnel. Celles-ci, sur une charge nette totale évaluée à 94,5 milliards ne représentent guère plus de 39 milliards, soit 41 %. Encore ces dépenses de fonctionnement présentent-elles parfois un caractère fonctionnel ; notamment les subventions qui sont inscrites au titre III comme les dépenses de matériel et qui sont, comme les transferts du titre IV, définies par le but poursuivi ou la désignation du bénéficiaire.

*
**

Au cours d'une polémique, la tendance est toujours de déformer la position de l'adversaire, de caricaturer ses arguments afin de les réfuter plus facilement. Les polémiques relatives au budget fonctionnel ont eu pour conséquence d'exagérer les différences entre le budget fonctionnel et le budget de moyens.

Ainsi, l'opposition a été exagérée entre le budget fonctionnel qui permet aux administrations de se préoccuper seulement des tâches à accomplir et des objectifs à atteindre en conservant l'entière liberté de recourir aux moyens de leur choix dans la limite des crédits qui leur sont accordés, et le budget traditionnel où l'administration est dotée de moyens, du fait même qu'elle existe et indépendamment des fonctions qu'elle doit remplir. Au cours de l'élaboration d'un budget de moyens, les autorités budgétaires n'accordent des augmentations de crédits à une administration que si elle justifie d'un accroissement des tâches à accomplir. Inversement, le budget fonctionnel ne peut ignorer les moyens utilisés et il doit en faire mention, quitte à ce que l'énumération des moyens ait une valeur contraignante moindre. En réalité, au cours d'une discussion qui aboutit à la fixation des crédits, la démarche intellectuelle est complexe ; les moyens et les fins, l'activité du service, la situation d'ensemble de l'administration qui demande les crédits font l'objet d'un examen et d'un jugement peut être rapides et superficiels, mais qui ne peuvent être enserrés dans l'option entre les moyens et les fins.

Les partisans de l'une et de l'autre formule invoquent le grand argument des économies. Contre le budget de moyens seront invoqués les exemples faciles de services dont l'activité a pratiquement cessé et qui continuent à être dotés de crédits importants, d'utilisation irrationnelle de crédits de matériel à la place de crédits de personnel ou inversement, pour accomplir un certain travail. Contre le budget fonctionnel, le danger de laisser trop d'initiative à des administrateurs qui aiment à mesurer leur importance aux effectifs qui les entourent, à la superficie des bureaux qu'ils occupent, au nombre de véhicules qu'ils utilisent. La structure du budget de moyens n'a pas été orientée vers une spécialisation qui entrave les initiatives par simple étroitesse d'esprit, mais pour écarter des abus qui, circonscrits, devenaient plus faciles à réduire; ainsi les crédits de loyers, d'achat et d'entretien du matériel automobile ont été isolés pour mettre un frein à la prolifération des voitures de service et à l'envahissement immobilier. Opposer le budget de moyens, ménager des deniers de l'Etat mais qui conduit à l'inertie et à la sclérose et le budget fonctionnel qui incite à accroître le rendement des services, qui se rattache à des conceptions plus dynamiques mais risque d'entraîner des gaspillages n'est qu'un vain exercice de rhétorique.

Le gaspillage des deniers publics a deux causes principales : la tendance des administrations à gonfler leurs besoins et l'impossibilité pour les autorités budgétaires d'évaluer exactement ces besoins. Que le budget soit fonctionnel ou de moyens, ces causes demeurent. La répartition plus rationnelle entre le personnel et le matériel des crédits accordés, ne peut entraîner que des économies modestes. Les crédits de matériel sont dans le budget français très inférieurs aux crédits de personnel ; ils ne représentent qu'environ le cinquième de l'ensemble des dépenses de fonctionnement ; l'économie à attendre d'une substitution des uns aux autres est nécessairement modeste. L'argument de la liberté d'action des services serait valable si la mobilité de la vie administrative était grande. Or, les services ne modifient pas continuellement leur manière de fonctionner et les réformes ne peuvent mûrir que lentement ; dans un budget de moyens la répartition entre crédits matériel et de personnel peut varier chaque année ; l'entrave apportée par cette répartition ne dure donc pas très longtemps ; beaucoup de services, et parmi ceux qui entraînent les dépenses de fonctionnement les plus importantes, se prêtent peu à des substitutions entre crédits de personnel et de matériel ; par exemple, l'enseignement. Même dans les entreprises privées de petites dimensions dont le fonctionnement est souple, la répar-

tition des dépenses entre le matériel et le personnel connaît une grande stabilité.

La possibilité pour les administrations de choisir librement entre les dépenses de personnel et de matériel est d'autant plus réduite que le statut de la fonction publique accorde de sérieuses garanties de stabilité aux fonctionnaires. Plus généralement les agents de l'Etat, qu'ils aient ou non la qualité juridique de fonctionnaires, bénéficient par les textes et par les habitudes administratives, d'une très grande stabilité. Cette stabilité dont le caractère irrationnel d'un point de vue économique n'est pas discutable, n'en est pas moins une des dominantes structurelles de la société contemporaine ; le budget fonctionnel apparaîtrait à l'opinion comme une initiative profondément rétrograde et réactionnaire s'il devait avoir pour conséquence de diminuer les garanties dont bénéficient actuellement les fonctionnaires et que les autres salariés, toujours plus avides de sécurité cherchent à obtenir à leur tour. Dès lors, la présentation fonctionnelle du budget n'apporterait qu'une souplesse illusoire à la gestion des administrateurs ; la cristallisation des situations individuelles dans la fonction publique interdisant en pratique tout licenciement de personnel, le choix des moyens ne pourrait se traduire que par un transfert du matériel vers le personnel, évolution qui, *a priori*, ne semble pas s'inscrire dans la ligne du progrès technique et de l'accroissement du rendement.

La difficulté pour les autorités budgétaires de connaître exactement les besoins des administrations est une conséquence inévitable de la spécialisation des fonctionnaires des services budgétaires et des parlementaires à qui revient d'autoriser les dépenses proposées par les administrations. Les fonctionnaires qui s'occupent du budget sont peu nombreux. En France, la direction du budget en compte quelques deux cents, y compris les fonctionnaires d'exécution ; encore la direction exerce-t-elle bien d'autres attributions que l'élaboration et la discussion des documents budgétaires. Ces fonctionnaires, nécessairement, sont peu spécialisés ; les renseignements qui sont joints aux demandes des services sont succincts ; les représentants des administrations qui sont amenés à discuter des demandes de crédit avec les fonctionnaires de la direction du budget, connaissent beaucoup mieux leurs services que leurs interlocuteurs ; en outre, les discussions budgétaires dominées par un emploi du temps rigoureux ne permettent guère une étude approfondie des conditions de fonctionnement des services. Inévitablement, la discussion se concentre sur les innovations, sur les modifications par rapport à l'année précédente ; d'ailleurs, si le bud-

get, sur une période assez longue, connaît des évolutions profondes, il ne peut, d'une année sur l'autre, présenter des différences considérables ; des bouleversements ne peuvent être apportés chaque année dans toute l'administration. Que le budget soit un budget fonctionnel ou un budget de moyens les caractères de la discussion budgétaire seront les mêmes ; la tendance sera la même à reconduire le budget de l'année précédente, sous réserve de quelques points d'actualité ; le risque d'accorder des crédits trop élevés à un service dont l'activité ne le justifie plus et inversement de refuser des ressources pour des tâches nouvelles particulièrement importantes sera le même ; le risque d'un certain déphasage entre la réalité budgétaire et les véritables besoins de l'administration sera le même.

Quelle que soit la formule budgétaire adoptée, l'origine de l'accroissement des crédits sera rarement l'accroissement des tâches ; bien plutôt la hausse des prix et des salaires et, à long terme, l'accroissement du revenu national qui s'exprime dans les chiffres budgétaires comme dans toute la vie économique du pays. L'importance des facteurs généraux dans le gonflement des dépenses budgétaires conduit à considérer comme intéressantes peut être, mais secondaires les études qu'implique le budget fonctionnel, sur les tâches des administrations, leur coût et leur rendement. La disproportion est évidente, entre les économies qu'elles peuvent entraîner et les problèmes que pose l'excès, ou du moins l'accroissement et l'importance des charges publiques.

En admettant même que des prix de revient soient commodément dégagés, le problème de l'amélioration du rendement de l'administration ne serait pas résolu. Le problème budgétaire n'est pas tant de calculer un prix de revient que d'en provoquer la réduction ; du moins, au cours d'une première étape, de démontrer que cet abaissement est possible. Or, les administrations, toujours soucieuses de disposer de crédits aussi élevés que possible, s'efforceront toujours de démontrer que ces prix de revient ne peuvent être abaissés et, en prévision des exigences des autorités budgétaires, elles présenteront une évaluation majorée des prix de revient qui permettra des économies platoniques. L'obligation de définir des tâches, un programme d'action, est certes intéressante mais rien ne garantit que les tâches seront exécutées, que le programme n'est pas fictif. Les abus parfois courtelinesques, et dont la valeur n'est qu'anecdotique, ne sont pas la conséquence d'une manière de présenter le budget et ne seront pas écartés par une réforme de la présentation budgétaire. Ils sont inhérents aux exigences même de la procédure d'élaboration de la loi de finances au cours de laquelle

l'attention doit se concentrer sur quelques demandes nouvelles, sur quelques réformes.

La querelle du budget fonctionnel apparaît ainsi comme un problème artificiellement gonflé ; elle n'intéresse en fait que les dépenses de fonctionnement du titre III ; elle est fondée sur une surestimation des conséquences que pourrait entraîner l'adoption de cette nouvelle formule de présentation budgétaire ; elle sous-estime l'inertie de la vie de l'administration, la résistance aux changements de ses structures ; elle feint d'ignorer ce fait fondamental que le budget, pour sa plus grande masse s'impose pratiquement aux autorités budgétaires dont la marge de liberté est très étroite, que le budget d'une année est toujours très voisin de celui de l'année précédente, que les innovations d'un budget sont souvent indépendantes de la volonté des autorités budgétaires et même, dans une large mesure de celle des administrations qui les présentent.

***

Problème artificiellement gonflé, le budget fonctionnel n'est pas toutefois un faux problème car, s'il était adopté dans la pleine acception du terme, il ne serait pas sans soulever de sérieuses difficultés.

En premier lieu, la fixation des dotations à partir des tâches à accomplir ne semble adaptée qu'aux services dont l'activité peut être évaluée en unités de base faciles à définir. Tel est par exemple le cas des postes et télécommunications, mais cette administration a une activité très proche de celle d'une entreprise privée. Certains services d'exécution, par exemple, qui liquident des pensions, qui accordent des autorisations, délivrent des documents officiels, cartes d'identité, permis, et dont l'activité peut être directement mesurée par une production ; des services qui examinent des dossiers pour lesquels la durée d'étude est en moyenne stable ; qui ont pour objet l'accomplissement de formalités ; bref, des services pour lesquels l'intérêt général commande évidemment que leur activité soit la plus grande possible, paraissent parfaitement adaptés à l'application du budget fonctionnel. Malheureusement, ces services sont en minorité. Mis à part les postes et télécommunications, l'activité des plus importants ne peut s'exprimer en statistiques simples ; et si des statistiques peuvent être établies, elles n'en traduisent que l'apparence. Aucun chiffre n'exprimera correctement le rendement de l'armée, de la police, de la justice, de la diplomatie, de l'enseignement. L'efficacité d'une armée s'apprécie autant à son aptitude à maintenir la paix qu'à ses succès en temps de guerre ;

celle de la police n'est pas évaluée par le nombre des arrestations qu'elle opère ou des contraventions qu'elle distribue ; un nombre élevé est la preuve, au contraire, de son incapacité à réprimer le crime et à se faire obéir des citoyens ; un juge agira probablement davantage dans le sens de l'intérêt général s'il concilie que s'il multiplie des jugements dont le nombre pourrait être considéré comme l'expression du rendement du service. La valeur d'un enseignement ne se mesure ni au nombre de diplômes délivrés, ni au nombre de copies corrigées mais, de manière bien incertaine, au niveau culturel et scientifique du pays qui mesure l'efficacité de l'enseignement d'autrefois et non de celui d'aujourd'hui.

En réalité, les services publics les plus importants demeurent à caractère régalien et prétendre évaluer leur rendement est illusoire, surtout avec des méthodes qui se targuent de s'inspirer de celles qui sont en usage dans la fabrication des pièces détachées pour automobile, des boîtes de conserve ou des tissus imprimés pour la confection féminine. Cette prétention se ressent du parti pris, quelque peu enfantin, de modernisme de certains fonctionnaires qui veulent effacer, sous prétexte d'être dans le sens de l'évolution économique et sociale, les différences spécifiques entre les services de l'Etat et l'économie privée, à caractère industriel et commercial.

Le souci du rendement peut entraîner une déviation regrettable de l'activité d'un service. Si le rendement d'un service fiscal est apprécié au nombre de contrôles effectués, seuls les petits contribuables dont le contrôle est plus rapide seront vérifiés ; s'il est apprécié à l'importance des redressements, tous les dossiers qui soulèvent des difficultés, qui peut-être tout simplement concernent des contribuables à tempérament procédurier, seront laissés de côté, tout l'effort du service étant reporté sur ceux qui acceptent de bonne grâce des redressements plus ou moins arbitraires.

La notion du rendement est le plus souvent incompatible avec celle de service public à caractère régalien et finalement contraire à un souci de bonne administration. En admettant même que des statistiques puissent être établies qui traduisent l'activité réelle d'un service, leur utilité sera réduite par l'impossibilité de poursuivre les comparaisons dans l'espace et dans le temps. Les services publics ne peuvent pratiquement pas être comparés à des entreprises privées similaires ; des comparaisons avec ceux de l'étranger sont aléatoires, les conditions législatives, démographiques, géographiques, politiques, sociales étant différentes. Les services publics ne peuvent pas non plus être comparés entre eux puisqu'ils sont par définition différents. Restent en fait les comparaisons internes à chaque service public et relatives à ses subdivisions locales ou

régionales ; mais les différences entre un tribunal et un autre, un lycée et un autre ne peuvent le plus souvent être effacées et, compte tenu des conditions différentes dans lesquelles les uns et les autres sont placés, d'excellentes raisons expliqueront toujours les différences constatées dans les coûts respectifs. En réalité, les comparaisons valables sont limitées à des services qui fonctionnent dans des conditions très semblables ou à un même service à des dates différentes, à condition que son activité n'ait pas sensiblement varié entre temps et que l'influence des facteurs externes, hausse de prix et de salaires notamment, n'efface pas celle des facteurs internes, déterminés par ces seules conditions de fonctionnement. Elles supposeraient l'établissement d'innombrables monographies qui alourdiraient l'élaboration du budget ; celui-ci dépasserait son rôle qui est d'autoriser l'ensemble des dépenses publiques en se limitant à une connaissance générale de l'activité des administrations et non de se substituer à elles en leur dictant dans les plus petits détails des mesures de réorganisation. Des monographies sur quelques points importants ou mal connus, doivent suffire à éclairer les discussions budgétaires.

La fixation des crédits d'après les tâches à remplir risque d'ailleurs d'aboutir à des résultats contraires aux préoccupations de rendement que le budget fonctionnel serait censé satisfaire, car souvent, accroître le rendement de l'administration consistera non à réaliser avec des moyens déterminés le plus de tâches possibles mais à supprimer certaines tâches superflues.

En réalité, la fixation des crédits dans un budget fonctionnel aura tendance à être réalisée par service plutôt que par fonction. La notion même de budget fonctionnel n'est pas toujours clairement précisée par ses adeptes dans la mesure où ils présentent ce budget comme destiné à dégager le coût et le rendement des services ; le terme « service » signifie, en effet, tantôt organe administratif et tantôt prestations rendues. Et de fait le budget américain souvent présenté comme un modèle de budget fonctionnel utilise comme subdivision première la nomenclature des principaux services de l'Etat et se trouve être organique avant d'être fonctionnel. La remarque a déjà été faite que dans l'administration la seule réalité était le service, au sens d'organe administratif ; seul, il a une existence ; il groupe des fonctionnaires dotés de compétences et dont l'activité organisée suit, sinon une politique, du moins une certaine orientation.

Pour que le budget fonctionnel soit commode à appliquer, les fonctions et les organes devraient coïncider. La question n'est pas ici de savoir si l'organe créé la fonction ou la fonction l'organe.

Mais un organe créé pour remplir une fonction peut se révéler apte à accomplir d'autres missions, parfois très différentes ; un service n'est pas créé chaque fois qu'une mission nouvelle incombe à l'Etat ; cette mission est, le plus souvent, au contraire, confiée à un service existant ; elle n'en sera que mieux remplie car nul n'ignore les difficiles problèmes d'organisation que pose la création d'un service. Les structures les plus rationnelles ne seraient probablement pas en l'occurrence les moins coûteuses, et les vicissitudes de la vie administrative rendent pratiquement illusoire le maintien d'une hypothétique coïncidence entre la fonction et l'organe. En fait, chaque chef de service disposera donc de plusieurs crédits afférents à diverses fonctions. Or, si ces fonctions peuvent être l'objet d'une définition intellectuelle et abstraite, dans la réalité quotidienne l'imputation de chaque dépense à une fonction sera sinon impossible ou arbitraire, du moins très approximative. Les fonctions s'interpénètrent ; chaque agent est appelé à collaborer à plusieurs d'entre elles ; les moyens utilisés pour remplir les fonctions sont communs à plusieurs d'entre elles.

Que la fonction coïncide avec l'organe, que même le calcul du coût concerne seulement le service administratif, de très grandes difficultés apparaîtront pour dégager exactement le coût du service, car toutes les dépenses d'un service (et *a fortiori* d'une fonction) ne sont pas isolées. L'attention a déjà été appelée à l'occasion de l'élaboration du budget fonctionnel sur les charges communes à l'ensemble du budget et à un échelon plus restreint à l'ensemble des services réunis dans un même budget particulier; or, sans même inclure dans ces charges communes les dépenses non fonctionnelles et notamment celles de la dette publique, elles atteignent des montants élevés : plus du tiers des dépenses de personnel pour les seules charges communes à l'ensemble du budget : pensions civiles et militaires, versement forfaitaire de 5 % sur les salaires, crédits globaux qui concernent par exemple les fonctionnaires rapatriés d'outre-mer ou les mesures d'amélioration des traitements des agents de l'Etat.

Pour évaluer le coût d'un service ou d'une fonction, ces charges doivent faire l'objet d'une répartition qui ne peut être sans arbitraire. L'inscription à de multiples chapitres par ministère, par service ou par fonction des charges communes ci-dessus énumérées serait consacrer un retour en arrière dans l'effort de simplification de la comptabilité publique réalisé depuis plusieurs années. Un chapitre d'avances sur pension existait autrefois au budget de chaque département ministériel ; ressusciter plus d'une trentaine de

ces chapitres serait un progrès dans le sens du budget fonctionnel mais une complication certaine dans l'élaboration et l'exécution du budget. Le versement forfaitaire sur les salaires de l'ensemble des personnels de l'Etat, grâce à son inscription à un seul chapitre donne lieu pour son règlement à l'émission de quatre ordonnances seulement ; si pour rendre le budget plus fonctionnel chaque ordonnateur devait ordonnancer le montant du versement forfaitaire, le progrès qu'entraînerait cette nouvelle procédure ne serait pas évident.

Au niveau du budget de chaque ministère, le même problème se pose pour une série de dépenses dont les principales sont les indemnités de résidence et les dépenses réunies dans la troisième partie du titre III sous les titres prestations et versements obligatoires (chapitre 33-91) et prestations et versements facultatifs (chapitre 33-92) : prestations familiales, supplément familial de logement, allocation logement, primes d'aménagement et de déménagement, traitement des fonctionnaires en congé de longue durée, versement des cotisations au titre du régime de sécurité sociale, dépenses des services médico-sociaux, secours divers, subventions aux cantines, colonies de vacances, sociétés de secours mutuels, etc... Outre ces dépenses qui ne sont pas ventilées par services ni par fonctions dans les documents budgétaires, le coût des organes polyvalents, tant à l'échelon de la direction qu'à celui de l'exécution devrait être ventilé entre les différents services : ainsi les dépenses des ministères, cabinets ministériels, services de personnel et d'administration générale et dans la plupart des ministères les dépenses de presque toutes les directions de l'administration centrale.

La suppression des chapitres consacrés à des dépenses communes à plusieurs fonctions est certes possible, mais elle entraînerait souvent de sérieuses complications dans l'exécution du budget. Certaines de ces dépenses communes qui ne tiennent pas à des modalités de présentation mais sont, par nature, indivises entre plusieurs fonctions ne pourraient être ventilées sans créer des difficultés pratiquement insurmontables : le traitement d'un fonctionnaire ne peut être imputé sur plusieurs chapitres.

Si la ventilation de toutes les dépenses communes est utile pour évaluer exactement le coût d'une fonction, elle ne paraît pas indispensable pour l'établissement du budget. Ce document n'est pas, en effet, une étude à caractère scientifique mais un document administratif. La plupart des charges communes échappent en fait à l'action des chefs de service ; le meilleur argument pour l'adoption du budget fonctionnel est la perspective qu'il ouvre d'améliorer le rendement de l'administration ; dans ce but importent seules les

dépenses sur lesquelles peut s'exercer l'action du chef de service ; dès lors la ventilation de ces charges communes ne ferait qu'introduire une complication sans utilité véritable en contrepartie.

Si le budget fonctionnel était poussé jusqu'à ses conséquences logiques extrêmes, c'est-à-dire l'identification du service et de la fonction et la réunion dans un même chapitre de toutes les dépenses du service pour en déterminer le coût exact, les investissements devraient également être pris en considération dans le chapitre. Dès lors, le chapitre correspondrait à un service qui devrait être considéré comme une entreprise, les investissements devraient donner lieu à des amortissements et le coût ne serait pas équivalent aux dépenses mais au débit d'un véritable compte d'exploitation. Une telle évolution paraît utopique tant elle entraînerait de complications ; de nouvelles difficultés s'élèveraient pour distinguer les investissements destinés à accroître le rendement du service et sur lesquels pourrait porter le choix de celui qui le dirige de préférence à des dépenses de fonctionnement et les investissements qui sont directement mis à la disposition du public, qui ont leur utilité en eux-mêmes et non compte tenu d'un hypothétique accroissement du rendement. La possibilité de choisir entre des investissements et des dépenses de fonctionnement aurait cet autre inconvénient de déterminer des dépenses immédiates très importantes qui seraient certes compensées par des économies ultérieures mais qui, d'abord, accroîtraient dangereusement la masse des dépenses publiques ; à moins d'abandonner tout contrôle budgétaire, ces investissements devraient faire l'objet d'une autorisation spéciale qui réintroduirait dans le budget la notion de moyens.

*
**

Cette notion de moyens présente une importance considérable, notamment du point de vue économique. L'importance des dépenses publiques a appelé l'attention des autorités financières sur les conséquences économiques du budget, sur l'impossibilité d'isoler le budget de l'ensemble de l'économie du pays ; un effort a été fait pour replacer le budget de l'Etat dans le budget de la nation, pour ne plus le considérer en lui-même mais comme un élément des comptes de la nation. Or, la connaissance des moyens utilisés par les services, si elle est dénuée de signification économique au niveau du service, est, au niveau de l'ensemble des services, essentielle pour la politique économique du gouvernement.

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls à attacher de l'importance aux moyens ; la comptabilité des entreprises privées les fait

connaître avec beaucoup de détails : frais généraux, achats, impôts, dépenses de personnel, etc... et l'apparition de la comptabilité analytique d'exploitation n'a pas fait disparaître la comptabilité traditionnelle.

Le bouleversement des structures budgétaires pour adopter le budget fonctionnel paraît donc être une utopie. La querelle fut vive lorsque l'idée en fut ramenée des Etats-Unis. Toutes les innovations sont considérées par certains comme des panacées ; les polémiques qu'elles suscitent permettent à la parcelle de vérité qu'elles contiennent de s'intégrer dans le réel. En 1953, la nomenclature budgétaire a été réformée et a tenu compte des conceptions fonctionnelles ; le décret organique, en 1956, la loi organique qui l'a, dans une large mesure, repris en 1959, n'ont pas apporté de modifications dans la nomenclature tout en étant à l'origine de ce nouveau document qui a été qualifié, peut être abusivement, de budget fonctionnel. Du point de vue du droit positif français, aucune réforme du budget ne semble probable avant un avenir lointain. Un gros effort de rénovation budgétaire a été réalisé au cours de la dernière décade ; il ne peut être renouvelé dans l'espoir d'atteindre une chimérique perfection. Le budget n'est pas une fin en soi mais un des moyens de permettre aux administrations de fonctionner dans des conditions satisfaisantes. Il est préparé et appliqué par des fonctionnaires nombreux qui n'ont pas tous la même formation et ne sont pas tous également rompus à la pratique des questions financières. Une relative stabilité est aussi importante pour la bonne marche de l'administration que pour l'information du parlement et de l'opinion soucieux d'établir commodément des comparaisons entre le budget de l'année et ceux des années antérieures.

Une solution pourrait toutefois être adoptée sans grandes difficultés qui ne bouleverserait pas les habitudes budgétaires et permettrait de présenter commodément la ventilation fonctionnelle. Chaque chapitre recevrait une codification fonctionnelle en même temps que la codification budgétaire actuelle. Si le chapitre devait être ventilé entre plusieurs fonctions, il recevrait évidemment plusieurs numéros fonctionnels avec l'indication du montant afférent à chacun. Ainsi la rubrique fonctionnelle serait déterminée par ceux qui élaborent le budget : la ventilation se ferait en même temps que le budget ; elle serait éventuellement l'objet de discussions ; la possibilité d'apporter quelques retouches à la nomenclature actuelle pour tenir compte du point de vue fonctionnel apparaîtrait à l'usage. Une telle réforme, apparemment bien anodine, aurait le mérite d'accoutumer l'administration au budget fonc-

tionnel et de présenter ce budget comme un perfectionnement de la pratique budgétaire actuelle, non comme un bouleversement révolutionnaire dont l'application intégrale dépasserait les limites du raisonnable.

CONCLUSION

Un budget n'est qu'un document destiné à présenter d'une manière aussi logique et rationnelle que possible les dépenses publiques. Tous les budgets répondent à cette définition, qu'ils soient français ou étrangers, de 1822 ou de 1963, de l'Etat ou d'une autre collectivité publique, qu'ils soient budget fonctionnel ou budget de moyens.

Tout budget a recours à une méthode d'analyse des dépenses publiques, méthode qui dépend du but recherché, de l'organisation administrative, des conceptions gouvernementales de l'époque. La méthode de présentation des crédits du budget français actuel tient compte de certaines préoccupations économiques et aussi du rôle administratif que doit jouer un document sur la base duquel les dépenses seront discutées, autorisées, exécutées, contrôlées.

Le budget fonctionnel ne joue pas un rôle administratif aussi essentiel, mais il a recours à une méthode d'analyse et de présentation des dépenses publiques qui n'avait pas été utilisée jusqu'alors : elle consiste à grouper les dépenses d'après les buts à atteindre par l'Etat et non par service dépensier ou par moyen utilisé.

Cette méthode est nouvelle : la présentation fonctionnelle des dotations budgétaires n'est apparue qu'après la dernière guerre mondiale. Cette méthode nouvelle est d'utilisation facile ; elle s'adapte parfaitement à tous les budgets. Elle a ainsi pu être appliquée à une série qui remonte au début du 19e siècle : elle pourrait aussi bien l'être à des budgets de communes, de départements, d'Etats étrangers. Elle a permis de retracer dans un cadre identique l'évolution des finances publiques françaises depuis le début du 19e siècle. A travers quelques tableaux de chiffres, peut-être austères, s'est déroulée toute l'histoire politique intérieure et extérieure, toute l'histoire économique et sociale du pays.

Le miroir des finances publiques n'est certes pas parfaitement fidèle ; il ne reflète que ce qui coûte. Un changement de régime passe souvent inaperçu dans les chiffres budgétaires. Les rivalités internationales sont moins discrètes, elles s'inscrivent dans les fluctuations des dépenses militaires : la place considérable qu'occupe la défense nationale dans les budgets de Louis-Philippe rappelle que cette époque de paix fut cependant une période d'incessantes tensions internationales, avec l'Angleterre notamment. Les vicissitudes de la politique extérieure s'inscrivent aussi, *a posteriori*, dans les rubriques « anciens combattants » et « reconstruction ».

Les transformations économiques et sociales sont également enregistrées par le budget fonctionnel. Les espoirs que firent lever les chemins de fer, les déceptions qu'ils causèrent s'expriment par d'égales dépenses, les premiers par des investissements, les seconds par des subventions de fonctionnement. La croissance des dépenses d'aide sociale et de logement traduit les nouvelles préoccupations de l'Etat du 20e siècle.

Toutefois, l'analyse fonctionnelle appliquée aux budgets du 19e siècle a montré que les transformations économiques et sociales ont moins bouleversé les fonctions de l'Etat qu'un certain snobisme de la nouveauté ne serait tenté de l'affirmer. Les dépenses sociales n'ont jamais été absentes du budget de l'Etat. Surtout, les dépenses d'action économique ont toujours occupé à peu près la même place dans les dépenses publiques. Nul ne manquera d'être surpris de constater que les dépenses de transport absorbent une part des dépenses publiques moins importante aujourd'hui qu'au cours de la plus grande partie du 19e siècle.

Cette place, relativement modeste à l'époque contemporaine des dépenses d'action économique et sociale ne contredit pas les idées admises sur l'évolution du rôle de l'Etat. L'essentiel de son action économique s'exerce par l'intermédiaire des entreprises nationales ; et de son action sociale par les régimes de sécurité sociale dont seul le régime agricole est budgétisé.

Les constatations sur lesquelles l'analyse fonctionnelle des budgets appelle l'attention doivent être rapprochées du plafonnement, depuis la dernière guerre mondiale, de la masse des dépenses publiques. Aucune progression n'est indéfinie, du moins si elle correspond à une réalité. Le dogme de la progression indéfinie des dépenses publiques demeures certes :

— en valeur nominale car il est alors une expression parmi d'autres de la dépréciation monétaire ;

— en valeur réelle car la dépense publique n'a pas de raison de ne pas croître, comme la dépense privée, avec la richesse géné-

rale de la collectivité. Mais rapporté au revenu national, c'est-à-dire considéré comme la part du revenu national consacré aux dépenses publiques, le budget est stable ; il aurait même tendance à décroître légèrement. Ce phénomène ne semble pas d'ailleurs particulier à la France ; il paraît également valable dans les Etats évolués, à niveau de vie élevé, et qui possèdent des finances publiques dignes de ce nom.

Cet arrêt de la croissance des dépenses publiques, joint à l'exclusion d'une grande part des interventions économiques et sociales de l'Etat du cadre des finances publiques, montre que le budget exprime d'abord l'action de l'Etat, puissance publique. L'analyse fonctionnelle a montré que les fonctions de l'Etat variaient, en définitive, assez peu. Cette constatation ne doit pas surprendre ; l'Etat est une nécessité de la vie en société : il est un cadre juridique indispensable et les besoins qu'il satisfait sont la conséquence de cette vie en société et non des transformations plus ou moins spectaculaires de la technique moderne. L'Etat de la lampe à huile et de la marine à voiles est le même que l'Etat de la cité romaine, le même que l'Etat du transistor et de la fusée. Car le problème des rapports entre l'individu et le pouvoir est éternel.

Les promoteurs du budget fonctionnel ne l'avaient pas présenté seulement comme une méthode d'analyse de l'aspect financier de la réalité étatique. Ils n'y voyaient pas seulement une innovation intéressante mais l'amorce d'une révolution budgétaire. A une époque où la révolution est à la mode et l'hyperbole la figure de rhétorique la plus courante, le budget fonctionnel se devait de se faire connaître sous de telles espèces.

Malgré une présentation aussi séduisante voici une dizaine d'années déjà, les autorités budgétaires ont su garder la tête froide. Les révolutions sont rares, même en France. Elles concernent parfois le gouvernement, exceptionnellement l'administration. Les traits fondamentaux des institutions budgétaires datent de la restauration. Depuis lors, le budget a tenu compte de l'évolution de la société mais les lignes générales demeurent reconnaissables.

Afin de bouleverser des structures plus que centenaires, structures budgétaires d'abord mais aussi structures administratives, certains ont pensé au budget fonctionnel. Leur illusion fut de considérer le budget comme un levier qui soulèverait l'administration ; illusion, heureusement sans danger car sans conséquence. Le budget exprime l'Etat qui dépense. A mesure que des besoins nouveaux apparaissent, que l'action de l'Etat se transforme, le budget évolue : la présentation budgétaire a connu deux réformes importantes, en 1938 et en 1953 ; le contenu du budget s'était

modifié ; la présentation des dépenses a pris acte de ces changements. En 1938, la dette viagère fut isolée du reste de la dette publique, les « services généraux », qui finissaient par rassembler toutes les dépenses, furent subdivisés en personnel, matériel, travaux et subventions. En 1953, l'établissement de la nomenclature actuellement encore en vigueur à quelques détails près, enregistrait l'importance croissante de l'Etat dans la vie économique, tant sous forme d'interventions publiques que d'investissements.

Le budget fonctionnel éliminera peut-être un jour le budget de moyens. Mais auparavant l'administration aura dû être transformée, les garanties statutaires des agents de l'Etat s'être amoindries, les chefs de service avoir acquis une grande liberté dans le choix des moyens qu'ils emploient, les mœurs administratives avoir évolué considérablement.

En attendant cet hypothétique bouleversement, le budget fonctionnel, du point de vue de la technique financière, demeure une construction intéressante. Il apporte au gouvernement, au parlement, à l'opinion, une série de renseignements, d'ordres de grandeur dont ils ne peuvent faire abstraction. Il exerce une influence du fait même qu'il est. Mieux que l'actuelle présentation organique par ministère, mieux que les subdivisions à caractère économique par titre, il permet de savoir dans quel secteur s'exerce l'action de l'Etat. Et cette connaissance est essentielle pour la politique économique et la politique tout court.

La marge inévitable d'arbitraire, qu'impliquent le découpage des fonctions et la répartition entre elles des crédits, n'altère pas sensiblement la valeur des données numériques auxquelles le budget fonctionnel aboutit. A l'échelon gouvernemental, seules comptent les grandes masses ; la répartition détaillée des crédits n'est que broderie d'hommes de l'art dont les maladresses demeurent imperceptibles et ne modifient pas le dessin d'ensemble.

Le budget fonctionnel ne recouvre certes pas toute l'action de l'Etat, encore moins tout le secteur public ; mais la même observation vaut pour la loi de finances. La ventilation fonctionnelle fournirait probablement à une présentation de l'ensemble du secteur public, le cadre le mieux adapté qui pourrait tenir compte de toutes les dépenses de ce secteur, celles de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises nationales, des organismes de sécurité sociale.

En tout cas, le budget fonctionnel fournit actuellement la présentation des dépenses publiques qui est la plus compréhensible par l'opinion, par les hommes politiques, par ceux qui ne sont pas des techniciens des finances. Si le budget doit être résumé en

quelques chiffres à un chef de gouvernement, le cadre fonctionnel est celui qui permet le mieux à celui-ci d'être informé et d'exprimer les impulsions d'ensemble qu'il veut donner à l'action de l'Etat.

Ainsi, même s'il demeure un peu en marge de l'élaboration et de l'exécution de la loi de finances, le budget fonctionnel occupe une place essentielle dans les documents budgétaires. Il marque une étape nouvelle dans l'évolution de la pensée comme de la pratique budgétaires.

Vu,
Le Président de la thèse :
C.-A. COLLIARD.

Vu,
Le Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques :
LE BRAS.

Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
J. SARRAILH.

ANNEXE I

La plaquette 1962.

Elle fournit tous les chiffres nécessaires pour apprécier exactement les principaux problèmes financiers de l'Etat dont elle présente une analyse succinte mais complète comme le prouve le sommaire reproduit ci-après :

INTRODUCTION .....

I. — LA LOI DE FINANCES POUR 1962 :

Vue d'ensemble .....
Les recettes du budget général .....
Les dépenses .....
Les budgets annexes .....
Les charges du Trésor .....

II. — LA CLASSIFICATION ECONOMIQUE DES DEPENSES :

La nature économique des dépenses .....
Les dépenses civiles de fonctionnement .....
Les effectifs des agents de l'Etat .....
Les dépenses de transfert .....
Les investissements civils .....
Les autorisations de programme .....
Budget et produit national .....

III. — LES FONCTIONS BUDGETAIRES :

La ventilation fonctionnelle des dépenses .....
Administration générale et pouvoirs publics .....
Défense nationale .....
Relations extérieures et outre-mer .....
Education et culture .....
Action sociale .....
Le budget social .....
Action économique .....
Logement et urbanisme .....
Dette et dépenses non fonctionnelles .....

224. Préfecture de police de Paris.
23. Services pénitentiaires.
24. Education surveillée.
25. Protection civile, lutte contre l'incendie et les calamités publiques.

III. — Relations extérieures :

30. Actions communes.
31. Représentation de la France à l'étranger.
32. Participation à des organisations et conférences internationales.
33. Participation au développement de pays étrangers (y compris l'Algérie).
34. Relations culturelles avec l'étranger.
36. Participation au développement des Etats africains d'expression française.
39. Actions diverses.

IV. — Défense nationale :

40. Services communs :
    400. Dépenses communes ;
    401. Contrôles ;
    402. Justice militaire ;
    403. Services de santé ;
    404. Sécurité militaire ;
    405. Renseignements ;
    406. Poudres et essences ;
    407. Relations internationales ;
    408. Ecoles militaires ;
    409. Etudes et recherches.
41. Armée de terre :
    410. Dépenses diverses ;
    412. Fabrications d'armement ;
    413. Etudes et recherches.
42. Armée de l'air :
    420. Dépenses diverses ;
    422. Constructions aéronautiques ;
    423. Etudes et recherches.
43. Marine :
    430. Dépenses diverses ;
    432. Constructions et armes navales ;
    433. Etudes et recherches.
44. Outre-mer :
    440. Dépenses diverses ;
    441. Gendarmerie outre-mer.
49. Actions diverses.

V. — Action éducative et culturelle :

51. Enseignement :
    510. Dépenses communes ;

511. Enseignement du premier degré ;
512. Enseignement du second degré ;
513. Enseignement technique ;
514. Enseignement supérieur universitaire ;
515. Enseignement supérieur spécialisé (établissements qui ne dépendent pas du ministère de l'Education nationale) ;
516. Enseignement spécialisé (y compris enseignement des beaux-arts et tous les enseignements compris dans les autres budgets civils).

52. Recherche (à l'exclusion des recherches à caractère militaire) :
521. Recherche scientifique ;
523. Recherche technique.

53. Arts et lettres :
530. Dépenses communes et diverses ;
531. Bibliothèques et archives photographiques ;
532. Musées ;
533. Architecture et peinture (y compris monuments historiques et bâtiments de France);
534. Art musical et dramatique ;
535. Mobilier national (et manufactures nationales).

54. Information :
541. Presse ;
544. Information.

55. Sports et jeunesse.

VI. — Action sociale :

61. Main-d'œuvre :
610. Dépenses communes ;
611. Application de la législation du travail (protection des travailleurs, prévention des accidents du travail y compris sociétés de sauvetage) ;
612. Réadaptation et reclassement de la main-d'œuvre ;
613. Formation professionnelle des adultes ;
614. Aide aux chômeurs ;
615. Contribution à divers régimes de retraites ;
616. Promotion sociale ;
619. Dépenses diverses.

62. Action en faveur de la famille et entraide sociale :
620. Dépenses communes ;
621. Allocations familiales et aide à la famille (colonies de vacances de l'Education nationale et des collectivités locales, œuvres scolaires) ;
622. Vieillards, infirmes, incurables ;
624. Migrations ;
625. Assurance maladie et sécurité sociale ;

626. Aide aux Français d'Indochine et d'Afrique du Nord ;
629. Dépenses diverses.

63. Santé publique :
630. Dépenses communes ;
631. Hygiène et prévention des maladies (y compris ordures ménagères et cimetières) ;
632. Pharmacie ;
633. Soins médicaux ;
634. Hospitalisations.

64. Anciens combattants et victimes de guerre.

69. Actions sociales diverses.

VII. — Action économique :

70. Actions communes :
700. Dépenses communes ;
701. Enquêtes et statistiques ;
702. Planification générale de l'économie ;
704. Contrôle économique et répression des fraudes ;
705. Amélioration de la productivité.

71. Agriculture et pêche :
710. Dépenses communes ;
711. Action sur les marchés agricoles (et action sur les prix des produits agricoles) ;
712. Equipement individuel ;
713. Equipement collectif ;
714. Vulgarisation et amélioration de la production (y compris haras et services vétérinaires) ;
715. Eaux et forêts ;
717. Grands aménagements régionaux ;
718. Pêche maritime ;
719. Dépenses diverses.

72. Energie et mines :
720. Dépenses communes ;
721. Mines (charbon) ;
722. Electricité ;
723. Gaz ;
725. Pétrole et gaz naturel ;
726. Energie atomique.

73. Industrie :
730. Actions communes ;
731. Métaux ;
736. Industries diverses.

74. Transports :
740. Dépenses communes ;
741. Chemins de fer ;
742. Routes (sauf voirie urbaine classée à l'urbanisme et la voirie rurale à l'agriculture, équipement collectif) ;

744. Voies navigables (et transports fluviaux) ;
745. Transports maritimes ;
746. Transports aériens.

75. Télécommunications.

76. Commerce :
761. Commerce intérieur et artisanat ;
762. Commerce extérieur.

78. Tourisme.

VIII. — Logement, habitation, urbanisme (sauf l'habitat rural) :

81. Action en faveur de la construction et du logement.
82. Reconstruction de logements.
83. Urbanisme et aménagement du territoire.

IX. — Dépenses non fonctionnelles :

91. Dette publique.
92. Dépenses en atténuation de recettes.
93. Dépenses éventuelles et accidentelles.

X. — Dépenses non ventilées :

01. Pensions civiles.
02. Pensions militaires.

ANNEXE III

Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-32.

CLASSEMENT DES CREDITS DU BUDGET DE 1930-31 SUIVANT LEUR DESTINATION

Le montant des crédits ouverts au titre du budget général de l'exercice 1930-31 s'élève à 50.398.167.195 francs.

De ce chiffre, il est nécessaire de déduire le montant de la 5e partie « Remboursements, restitutions et non valeurs », soit 618.782.400 francs, qui ne présentent pas le caractère de dépenses effectives.

Les crédits envisagés s'élèvent donc à 49.779.384.795 francs.

Dette publique.

Service des rentes perpétuelles	4.215.162.249
Service de la dette amortissable à court terme et de la dette flottante	8.447.200.009
Service de la dette extérieure inscrite au budget	532.516.500
Service de la dette viagère et crédits pour les victimes de la guerre :	
Pensions de la loi du 14 avril 1924 et suppléments	4.038.814.000
Légion d'honneur et médaille militaire	147.509.059
Pensions diverses	148.760.000
Caisse des invalides de la marine	193.166.000
Pensions de guerre	4.856.570.000
Allocations aux victimes de la guerre et soins	976.950.000
Allocation du combattant	300.000.000
Total	10.661.769.159
Total pour la dette publique	23.856.647.917

Dépenses d'éducation et dépenses sociales.

Dépenses d'éducation :

(Les chiffres indiqués ci-dessous comprennent la totalité des crédits afférents aux divers ministères s'occupant de l'instruction publique au sens large du mot, y compris les dépenses de personnel et de matériel).

Enseignement public	2.934.789.937
Education physique	18.708.710
Enseignement technique	161.372.585
Beaux-arts	165.951.007
Total	3.280.822.239
Organisation du marché du travail	12.202.940
Organisation de la sécurité des travailleurs	14.098.400
Encouragement à la famille et aide à la natalité	475.129.700
Dépenses d'assistance	464.369.000
Dépenses d'hygiène	107.389.000
Politique de l'habitation	227.692.500
Dépenses de prévoyance et d'assurance	747.298.360
Total pour les dépenses sociales et d'éducation	5.329.002.139

Dépenses de sécurité.

(Les crédits indiqués ci-dessous comprennent la totalité des crédits nécessaires au fonctionnement des services visés, y compris la solde des militaires de carrière, les dépenses de matériel et d'approvisionnement, etc.).

Guerre	4.526.472.380
Territoires d'outre-mer	1.752.070.170
Marine	2.722.741.389
Air (dépenses militaires)	1.455.339.650
Colonies (dépenses militaires)	465.054.550
Total	10.921.678.139

Dépenses d'outillage national et transports.

(Ne figurent pas dans l'énumération ci-dessous les crédits pour les constructions scolaires, les constructions de la guerre et de la marine).

Routes et chemins	1.110.240.000
Rivières et canaux	180.815.500
Electrification des campagnes	150.000.000
Ports maritimes et ports de pêche	192.980.000
Hydraulique et distribution d'énergie électrique	97.728.100
Chemins de fer (dépenses supportées par l'Etat)	631.822.950
Aviation marchande	563.512.370
Navigation maritime	162.226.840
Total pour les dépenses d'outillage national et les transports	3.089.325.760

Fonctionnement des pouvoirs publics.

Présidence de la République, Sénat et Chambre des députés 104.063.365

Dépenses d'administration.

Dépenses de personnel, de matériel et d'encouragement à la production, non compris le personnel enseignant, ni les militaires et marins 6.478.667.475

RÉCAPITULATION

		Pourcentage
Dette publique et soins aux victimes de la guerre	23.856.647.917	47,8
Dépenses sociales et d'éducation	5.329.002.139	10,9
Dépenses de sécurité	10.921.678.139	21,9
Dépenses d'outillage national	3.089.325.760	6,2
Fonctionnement des pouvoirs publics ...	104.063.365	0,2
Dépenses d'administration	6.478.667.475	13
	49.779.384.795	
Remboursement, restitutions et non valeurs	618.782.400	
Total des crédits ouverts	50.398.167.195	

Bibliographie

Brochier (Hubert) et Tabatoni (Pierre) : Economie Financière.

Bloch-Lainé et Pallez : Cours de Finances publiques de l'Institut d'Etudes politiques.

Gallois (J.M.) : La conception française du budget fonctionnel (Banque et Bourse, février 1952).

Coût et rendement des services publics, document joint aux projets de lois de finances pour 1958, 1959, 1960, 1961.

Projets de budgets de 1822, 1832, 1842, 1852, 1862, 1872, 1882, 1892, 1902, 1912, 1922, 1931-32, 1938, 1952, 1955.

Projets de lois de finances pour 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963.

Publications de la Direction du Budget :

le budget de la France en 1950,
le budget de 1952,
les dépenses dans le budget de 1952,
le budget de 1954,
le budget de 1956,
le budget de 1958,
le budget de 1959,
le budget de 1961,
le budget de 1962.

Rapport sur les comptes de la Nation de 1954 à 1957.

Rapports de la Caisse autonome d'amortissement pour 1931, 1938, 1952, 1955, 1958.

Rapports de la Commission de la réforme budgétaire présidée par le Contrôleur général Jacomet.

Rapports du Comité central d'enquêtes sur le coût et le rendement des services publics.

Inventaire de la situation financière 1913-1946 (« Inventaire Schuman »).

Inventaire de la situation financière au 1er novembre 1949 (« Inventaire Petsche »).

Cahiers de l'Institut de science économique appliquée : le Revenu national.

Statistiques et études financières du Ministère des Finances, notamment :

la présentation du budget aux Pays-Bas (décembre 1956),
le rapport de la commission Hoover sur le budget et la comptabilité publique,
(supplément finances comparées n° 5-6, 1950).

Budget des Etats-Unis pour 1962-63.

TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER. — *La présentation fonctionnelle et les autres présentations des dépenses publiques* 5

I. — Les divers modes de classement des dépenses publiques 9

II. — L'emploi du critère fonctionnel dans la classification budgétaire. 12

CHAPITRE II. — *Quelques précédents au budget fonctionnel à l'étranger et en France* 21

I. — A l'étranger 21

II. — En France 26

A. — Les travaux des Commissions 26
B. — Les travaux des services du Ministère des Finances 29
C. — Le budget fonctionnel annexé à la loi de finances 40

CHAPITRE III. — *La présentation du budget fonctionnel français* 43

I. — La nomenclature fonctionnelle française 43

II. — Le recoupement de la classification fonctionnelle et des classifications économique et administrative 55

CHAPITRE IV. — *L'élaboration du budget fonctionnel en pratique* 60

I. — La ventilation des crédits budgétaires entre les différentes fonctions 62

A. — L'affectation des crédits aux fonctions 62
B. — Le regroupement des crédits par fonctions 66

II. — La présentation des résultats 67

CHAPITRE V. — *Les problèmes théoriques que pose l'élaboration du budget fonctionnel* 71

I. — L'extension du budget fonctionnel 71

A. — Les doubles emplois 74
B. — L'affectation de recettes à des dépenses 80

II. — Valeur des chiffres de la ventilation fonctionnelle 83

A. — L'ambiguité fonctionnelle 84
B. — L'indétermination fonctionnelle 90

Pages

CHAPITRE VI. — *Les fonctions de l'état depuis le début du XIXe siècle* - I. — Les problèmes de méthode 97

I. — Le cadre de la ventilation 99

A. — La nomenclature fonctionnelle 100
B. — La présentation organique des dépenses à ventiler 105

II. — Le contenu de la ventilation 106

A. — Les chiffres pris en considération 106
B. — Les méthodes d'analyse 108

CHAPITRE VII. — *Les fonctions de l'état depuis le début du XIXe siècle* (suite) - II. — Les étapes du budget de l'Etat 115

1) Le budget de 1822 115
2) Le budget de 1832 118
3) Le budget de 1842 121
4) Le budget de 1852 124
5) Le budget de 1862 127
6) Le budget de 1872 129
7) Le budget de 1882 131
8) Le budget de 1892 134
9) Le budget de 1902 136
10) Le budget de 1912 138
11) Le budget de 1922 141
12) Le budget de 1931-32 147
13) Le budget de 1938 151
14) Le budget de 1952 154
15) Le budget de 1955 159
16) La loi des finances pour 1958 161
17) La loi des finances pour 1959 163
18) La loi des finances pour 1960 166
19) La loi des finances pour 1961 168
20) La loi des finances pour 1962 170
21) La loi des finances pour 1963 172

CHAPITRE VIII. — *Les fonctions de l'état depuis le début du XIXe siècle* (fin) - III. — L'évolution des principales fonctions de l'état 187

CHAPITRE IX. — *De la ventilation fonctionnelle au budget fonctionnel* .. 211

CONCLUSION 228

ANNEXE I. — La plaquette 1962 233

ANNEXE II. — La nomenclature fonctionnelle française 235

ANNEXE III. — Exposé des motifs du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1931-32 240

BIBLIOGRAPHIE 243

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
PARIS -- 910
Dépôt légal : 3e Trimestre 1963

Printed in France

IMPRIMERIE R. VANÇON
77, rue du Cardinal-Lemoine
PARIS (5e)
N° 72 10-7-63

	Pouvoirs Publics et Administration générale	Dont Gouvernement *	Dont Administration générale	Dont services financiers	Dont cultes	Justice et sécurité	Dont Justice	Dont Services Pénitentiaires	Dont Police et maintien de l'ordre	Relations extérieures	Dont Affaires étrangères	Dont Colonies et Communauté	Dont Algérie et Sahara	Défense Nationale	Dont Services Communs	Dont Armée de terre	Dont Marine	Dont Armée de L'Air	Action culturelle	Dont Enseignement sports et jeunesse	Dont Arts lettres recherche information et divers	Action Sociale	Anciens Combattants	Action Economique	Dont Agriculture	Dont Transports	Dont Energie	Dont Industrie et commerce	Dont Postes et Télécommunications	Logement Reconstruction et Urbanisme	Dette	Dépenses non fonctionnelles et non ventilées	Total des Budgets	Total des Dépenses prises en compte	% des dépenses	% du Revenu National
Affaires algériennes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.277,50	—	—	1.277,50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.277,50	1.277,50	1,36	0,46
Affaires culturelles	0,40	—	0,40	—	—	—	—	—	—	0,50	0,50	—	—	—	—	—	—	—	297,85	22,55	275,30	0,03	—	—	—	—	—	—	—	—	—	298 78	298,78	0,32	0,12
Affaires étrangères	—	—	—	—	—	—	—	—	—	897,10	851,44	45,66	—	—	—	—	—	—	—	—	—	44,87	0,57	—	—	—	—	—	—	—	—	942,54	942,54	1,00	0,33
Agriculture	11,18	—	—	11,18	—	—	—	—	—	0,10	0.10	—	—	—	—	—	—	—	304,66	206 59	98,07	324,21	—	1.231,81	1.672,87	—	—	11,94	—	—	—	2,70	2.327,66	2.327,66	2,48	0,84
Anciens combattants	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.229,83	—	—	—	—	—	—	—	—	4.229,83	4.229,83	4,50	1,52
Construction	0,40	—	0,40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.074,66	—	1.075,06	1.075,06	1,14	0,38
Coopération	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.117,62	1.117,62	1,19	0,40
Départements d'outre-mer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.117,62	—	1.117,62	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	204,66	204,66	0,22	0,07
Territoires d'outre-mer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	204,66	—	204,66	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	122,37	122,37	0,13	0,04
Education nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	122.37	—	122,37	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	10.835,87	10.835,87	11,53	3,89
Finances et affaire économiques :										28,88	28,88	—	—	—	—	—	—	—	10.667,15	10.185,79	481,35	139,84	—	—	—	—	—	—	—	—	—					
— Charges communes	1.044,65	188,47	285,61	562,28	8,29	933,50	75,21	39,11	819,18	297,40	257,06	36,44	3,90	2.796,39	208,42	1.460,64	524 69	602,64	2.666,93	2.635,38	31,55	1.373,19	149,12	4.200,62	2.302,45	330,82	458,13	263,22	845,99	1.396,29	2.988 01	1.607,43	19.453,53	19.453,53	20,71	6,98
— Services financiers	1.875,57	—	6,01	1.869,56	—	—	—	—	—	6,09	—	—	6,09	—	—	—	—	—	0,70	0,70	—	0,01	—	236,33	1,00	—	—	235,33	—	—	—	—	2.118 70	2.118,70	2,25	0,76
Industrie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	34,76	13,49	21,27	—	—	684,10	30,00	0,01	598,46	55,63	—	—	—	—	718,86	718,86	0,76	0,26
Intérieur	412,70	—	389,84	—	22,86	1.480,65	5.25	—	1.475,40	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,50	0,03	22,26	0,23	22,00	—	0,03	—	157,73	—	—	2.073,87	2.073,87	2,21	0,74
Justice	4,04	—	4,04	—	—	475,18	244,57	230,61	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	479,22	479,22	0,51	0,17
Services du premier ministre :																																			
— Services généraux	91,14	—	91,14	—	—	—	—	—	—	34,88	21,27	13,61	—	—	—	—	—	—	209,54	—	209 54	22,22	—	1.304,00	—	—	1.304,00	—	—	—	—	—	1.661,78	1.661,78	1,77	0,60
— Information	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	67,13	—	67,13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	67,13	67,13	0 07	0,02
— Journaux officiels	17,31	—	17,31	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	17,31	17,31	0,02	0,01
— Secrétariat général de la défense nationale	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,30	6,30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6 30	6,30	0,01	—
— Service de documentation extérieur et de C. espionnage	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24,13	24,13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	24,13	24,13	0,03	0,01
— Groupements des contrôles radio-électriques	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19,93	19,93	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	19,93	19,93	0,02	0,01
— Conseil économique et social	15,60	15,60	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15,60	15,60	0,02	0,01
— Commissariat général du plan et de la productivité	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13 51	—	—	—	13,51	—	—	—	—	13,51	13,51	0,02	0,01
Rapatriés	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14,00	14,00	—	—	—	14,00	—	14,00	1.057,05	—	—	—	—	—	—	—	30,00	—	—	1.101,05	1.101,05	1,17	0,39
Santé publique	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,05	0,05	—	—	66,70	34,59	32,11	1.851,75	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	51,80	—	—	1.970,30	1.970,30	2,10	0,71
Travail	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,01	0,01	—	915,14	8,30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	923,45	923,45	0,98	0,33
Travaux publics et transports :																																			
— Travaux publics	33,64	—	33,64	—	—	—	—	—	—	11.05	—	6,07	4,75	—	—	—	—	—	24 03	17,23	6,80	197,86	19,65	3.518,19	21,62	3.442,17	—	53,81	—	6,91	—	—	3.811,33	3.811,33	4,06	1 37
— Aviation civile	—	—	—	—	—	—	—	—	—	132,44	0,23	101,49	30,95	—	—	—	—	—	27,52	27,52	—	—	—	576,27	—	576,27	—	—	—	—	—	—	736,23	736,23	0,78	0,26
— Marine Marchande	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	20,37	16,02	4,35	226,35	—	445,38	5,04	440 34	—	—	—	—	—	—	692 10	692,10	0,74	0,25
Forces armées :																																			
— Section commune	—	—	—	—	—	1.255,35	—	—	1.255,35	—	—	—	—	3.401,65	3.247,03	43,31	17,33	93,98	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.657,00	4.657,00	4,96	1,67
— Section air	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.117,06	4,06	—	—	4.113,00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.117,06	4.117,06	4,38	1,48
— Section guerre	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.346,80	50,02	6.296,78	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6.346,80	6.346,80	6,76	2,27
— Section marine	1 30	—	1 30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.697,98	5,68	—	2.692,30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.699,28	2.699,28	2,87	0,96
— Section d'outre-mer	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	729,90	—	729,90	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	729,90	729,90	0,78	0,26
TOTAL DES BUDGETS	3.507,93	204,07	829,69	2.443,02	31,15	4.144,68	325,03	269,72	3.549,93	4.130,64	1.159,53	1.647,92	1.323,19	20,140,14	3.565,57	8.530,63	3.234,32	4.809,62	14.401,35	13.173,87	1.227,48	6,153,02	4.407,50	12 585,47	4.033,21	4.812,21	2,360,59	633,47	845,99	2.717,39	2.988,01	1.610,13	76.886,26	76.886,26	81,85	27,58
BUDGETS ANNEXES																																			
Imprimerie nationale	82,80	—	82,80	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
	— 82,70	—	— 82,70	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	89,50	0,10	ε	ε
Légion d'honneur	11,77	—	11,77	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
	— 15,71	—	— 15,71	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,62	4,62	—	0,06	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	16,45	0,74	ε	ε
Ordre de la libération	0,22	—	0,22	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
	— 0 29	—	— 0,29	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,07	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,29	0	—	—
Monnaies et médailles	80,66	—	—	80,66	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
																																	130,60	80,66	0,08	0,03
Postes et télécommunications	328,30	—	—	328,30	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4.862,77	—	—	—	—	4.862,77	—	—	—			
	— 118,08	—	—	— 118,08	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	— 160,50	—	—	—	—	— 160,50	—	—	—	5.932,19	4.686,06	4 99	1,68
Caisse nationale d'épargne	71,11	—	—	71,11	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	— 226,43			
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	439,80	810,41	— 89,09	— 0,09	— 0,03
Prestations sociales agricoles	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.183,13	—	—	—	—	—	—	—	—	—	— 600,00			
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	— 660,46	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.191,34	2.522,67	2,68	0,91
Service des essences	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,50	6,50	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—			
																																	730,51	6,50	0,01	—
Service des poudres	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5,53	5,53	—	—	—	—	—	—	—	—	162,11	—	—	—	162,11	—	—	—	—				
TOTAL DES BUDGETS ANNEXES	358,08	—	— 3,91	361,99	—	—	—	—	—	—	—	—	—	12,03	12,03	—	—	—	4,62	4,62	—	2.522,80	—	4.864,38	—	—	—	162,11	4.702,27	—	— 386,63	—	281,17	167,64	0,18	0,06
TOTAL DES BUDGETS ET DES BUDGETS ANNEXES	3.866,01	204,07	825,78	2.805,01	31,15	4.144 68	325,03	269,72	3 549,93	4.130,64	1.159,53	1.647,92	1.323,19	20.152,17	3.577,60	8.530,63	3.234,32	4.809,62	14.405,97	13.178,49	1.227 48	8.675,82	4.407,50	17.549,85	4.033,21	4.812,21	2.360,59	795,58	5.548,26	2.717,39	2.601,38	1.610,13	88.068,72	84.261,54	89,70	30,23
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR																																			
— Comptes d'affectation spéciale	66,18	—	—	66,18	—	—	—	—	—	100,00	—	100,00	—	—	—	—	—	—	432,02	357,52	74,50	—	—	882,38	250,97	446,41	185,00	—	—	32,09	—	—	2.916,29	1.512,67	1,61	0,54
— Comptes de prêts	—	—	—	—	—	—	—	—	—	195,00	—	195,00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3.105,60	470,60	283,00	1.890 00	462,00	—	3.608,00	—	—	6.913,60	6.908 60	7,36	2,48
— Autres comptes	180,00	—	170,00	10,00	—	—	—	—	—	80,50	80.50	—	—	5,78	5,78	—	—	—	—	—	—	—	—	403.28	81,78	2,00	200,00	119,50	—	576,00	—	—	7.301,41	1.245,56	1,33	0,45
TOTAL DES COMPTES SPÉCIAUX	246 18	—	170,00	76,18	—	—	—	—	—	375,50	80,50	295,00	—	5,78	5,78	—	—	—	432,02	357,52	74,50	—	—	4.391,26	803,35	731,41	2.275,00	581,50	—	4.216,09	—	—	17.131,30	9.666,83	10,30	3.47
TOTAL GÉNÉRAL	4.112,19	204,07	995,78	2.881,19	31,15	4.144,68	325,03	269,72	3.549,93	4.506,14	1.240,03	1.942,92	1.323,19	20.157,95	3.583,38	8.530,63	3.234,32	4.809,62	14.837,99	13.536,01	1.301,98	8.675,82	4.407,50	21.941,11	4.836,56	5.543,62	4.635,59	1.377,08	5.548,26	6.933,48	2.601,38	1.610,13	105.200,02	93.928,37	100	33,70
% des dépenses	4,38	0,22	1,06	3,07	0,03	4,41	0 34	0,29	3,78	4,80	1,32	2,07	1,41	21,47	3,82	9,09	3,44	5,12	15,80	14,41	1,39	9,24	4,69	23,35	5,15	5,90	4,94	1,47	5,89	7,38	2,77	1,71	—	100		
% du revenu national	1,48	0,07	0,36	1.04	0,01	1,49	0,11	0,10	1,28	1,62	0,44	0,70	0,48	7,23	1,29	3,06	1,16	1,72	5,32	4,86	0,46	3,11	1,58	7,87	1,74	1,99	1,66	0,50	1,98	2,49	0,93	0,58	—	33,70		